

Convenção da Haia relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila): razões que justificam a possível adesão do Brasil

Luiz Antonio Silva

O esforço brasileiro de ampliação da rede consular: o papel do treinamento do pessoal não diplomático

Marizete Gouveia Damasceno

Atendimento ao público na rede consular brasileira

Roberto Luiz de Almeida Machado

O Ministério das Relações Exteriores é o único órgão do Governo Federal que conta com a carreira de Oficial de Chancelaria, responsável pela análise técnica e pela gestão administrativa indispensáveis ao bom encaminhamento da política externa brasileira.

As monografias que compõem este livro refletem o nível de excelência desses servidores do MRE. Discutindo sobre os mais diversos temas da gestão cotidiana do Itamaraty, os autores das diversas monografias apresentadas fazem prova de sua capacidade técnica e de sua análise crítica frente aos desafios de otimização de procedimentos que a Administração Pública enfrenta constantemente.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE OFICIAL DE CHANCELARIA
TRABALHOS SELECIONADOS
(2011-2012)



CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE OFICIAL DE CHANCELARIA

TRABALHOS SELECIONADOS (2011-2012)

Anna Dorothea Dause Treno
Edna Sarto
Janlou de Amicis Silva
Leila Maria Serafim Pacheco
Luiz Antonio Silva
Marizete Gouveia Damasceno
Roberto Luiz de Almeida Machado

MONOGRAFIAS PUBLICADAS:

O sistema de proteção e assistência a brasileiros no exterior: evolução, situação atual e perspectivas futuras

Anna Dorothea Dause Treno

A implantação do Siafi nos postos do exterior

Edna Sarto

A imprensa comunitária na diáspora brasileira: um estudo de caso

Janlou de Amicis Silva

A organização de eventos internacionais no Brasil

Leila Maria Serafim Pacheco



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

Ministério das
Relações Exteriores

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

**CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO DE
OFICIAL DE CHANCELARIA
TRABALHOS SELECIONADOS
(2011-2012)**

Anna Dorothea Dause Treno
Edna Sarto
Janlou de Amicis Silva
Leila Maria Serafim Pacheco
Luiz Antonio Silva
Marizete Gouveia Damasceno
Roberto Luiz de Almeida Machado

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

**CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO DE
OFICIAL DE CHANCELARIA**

**TRABALHOS SELECIONADOS
(2011-2012)**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado
Secretário-Geral*

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034/6847
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

**CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO DE
OFICIAL DE CHANCELARIA**

**TRABALHOS SELECIONADOS
(2011-2012)**

ANNA DOROTHEA DAUSE TRENO
EDNA SARTO
JANLOU DE AMICIS SILVA
LEILA MARIA SERAFIM PACHECO
LUIZ ANTONIO SILVA
MARIZETE GOUVEIA DAMASCENO
ROBERTO LUIZ DE ALMEIDA MACHADO



Brasília – 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

Curso de especialização de oficial de chancelaria : trabalhos selecionados (2011-2012) / Anna Dorothea Dause ... [et al.]. – Brasília : FUNAG, 2013.

398 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7631-441-7

1. Curso de especialização. 2. Oficial de chancelaria. 3. Monografia. I. Fundação Alexandre de Gusmão. II. Anna Dorothea Dause Treno. III. Edna Sarto. IV. Janlou de Amicis Silva. V. Leila Maria Serafim Pacheco. VI. Luiz Antonio Silva. VII. Marizete Gouveia Damasceno Scott. VIII. Roberto Luiz de Almeida Machado.

CDU: 354.11

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Talita Daemon James – CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

CONSELHO EDITORIAL DA FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
 Embaixador Jorio Dauster Magalhães
 Embaixador José Humberto de Brito Cruz
 Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
 Professor Clodoaldo Bueno
 Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
 Professor José Flávio Sombra Saraiva

SUMÁRIO

Prefácio	9
O sistema de proteção e assistência a brasileiros no exterior: evolução, situação atual e perspectivas futuras	11
Anna Dorothea Dause Treno	
A implantação do Siafi nos postos do exterior	105
Edna Sarto	
A imprensa comunitária na diáspora brasileira: um estudo de caso	137
Janlou de Amicis Silva	
A organização de eventos internacionais no Brasil	183
Leila Maria Serafim Pacheco	
Convenção da Haia relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila): razões que justificam a possível adesão do Brasil	229
Luiz Antonio Silva	

**O esforço brasileiro de ampliação da rede consular:
o papel do treinamento do pessoal não diplomático.....307**

Marizete Gouveia Damasceno

Atendimento ao público na rede consular brasileira 335

Roberto Luiz de Almeida Machado

PREFÁCIO

É com grande prazer que prefacio a primeira edição da compilação da seleção de monografias apresentadas ao Curso de Especialização de Oficiais de Chancelaria (CEOC). A constante capacitação e aprimoramento de habilidades profissionais dos servidores do MRE tem sido uma das bases da sua gestão de pessoal. O CEOC constitui iniciativa que soma à qualificação profissional a oportunidade de o Itamaraty trazer ao público a valiosa experiência de seu quadro de servidores em sua atuação no Serviço Exterior.

A presente publicação reflete o nível de excelência do quadro de servidores do MRE. Discutindo sobre os mais diversos temas da gestão quotidiana do Itamaraty, os autores das diversas monografias apresentadas fazem prova de sua capacidade técnica e de sua análise crítica frente aos desafios de otimização de procedimentos que a Administração Pública enfrenta constantemente.

Agradeço aos servidores da Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento (DTA) pela sua dedicação na organização

do CEOC, que garantiu o alto nível de debates e brindou o MRE com valiosos momentos de reflexão sobre as rotinas da Administração. Todo o processo de preparação do curso e sua execução, assim como o esforço dos autores das obras em produzir textos de precisão técnica indiscutível, culminou no sucesso do CEOC. Meu especial agradecimento à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), que possibilitou o coroamento do êxito obtido pelos organizadores do curso e pelos autores das monografias do CEOC com a publicação da presente obra.

Denis Fontes de Souza Pinto
(Subsecretário-Geral do Serviço Exterior/MRE)
Brasília, maio de 2013

O SISTEMA DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA A BRASILEIROS NO EXTERIOR: EVOLUÇÃO, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

Anna Dorothea Dause Treno

Sumário: 1. Introdução; 2. A situação antes de 1995: a percepção da denegação da cidadania; 3. A situação no período 1995-2002: a evolução da percepção da cidadania; 4. A situação no período 2003-2011: a efetiva disseminação do sentimento de cidadania na diáspora brasileira; 5. Situação atual e perspectivas futuras; 6. Sugestões de linhas de ação; 7. Considerações finais; Referências bibliográficas; Anexos.

1. Introdução

O objetivo do presente estudo é o de retratar os avanços na área de assistência e proteção à diáspora brasileira no espaço temporal das duas últimas décadas. As mudanças ocorreram no momento em que o Brasil se tornou país também de emigração. Desde meados da década de 1980, o número de compatriotas

no exterior cresceu, e, do mesmo modo que o país se tornou um *global player* e um *global trader*, os brasileiros passaram a ser migrantes globais. Hoje cerca de três milhões encontram-se espalhados pelo mundo, atuando em ofícios diversos e remetendo anualmente 7 bilhões de dólares em divisas. Esse fato evidencia a necessidade, por parte do governo, de desenvolver políticas públicas que venham ao encontro das dificuldades cotidianas destes compatriotas¹.

É mister salientar que este estudo perpassa o conceito de cidadania, que se justifica e não se confunde com a devida obrigação do Estado no fornecimento da prestação de serviço consular para com os cidadãos brasileiros que vivem no exterior. A construção de uma nova relação entre Estado e sociedade tem caracterizado de forma marcante a atuação do governo brasileiro no período de 2003 a 2012, que adotou como método a participação social nas políticas públicas, dando consequência prática aos princípios da democracia participativa, previstos na Constituição Federal de 1988. Seguindo este enfoque, as políticas estruturais e decisões fundamentais para o país passaram a ser concebidas e implementadas em razão de um amplo diálogo com as entidades da sociedade civil, no exterior, veiculadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) por meio de sua rede diplomática.

Com o aumento do número de brasileiros no exterior, as demandas por assistência em múltiplas áreas, além das tradicionais do serviço consular, cresceram e deram lugar ao

1 GRADILONE, Eduardo. A parceria MRE-MPS em apoio aos brasileiros no exterior. Brasília: MRE, 2009.

que se convencionou chamar de serviços consulares de segunda geração. Trata-se aqui de ações conjuntas entre o MRE e outros órgão do governo e, ainda, da interação com a sociedade civil. O Conselho de Cidadãos Brasileiros (CCB), de caráter consultivo, constituiu o primeiro passo no sentido de viabilizar uma maior aproximação entre as repartições consulares, missões diplomáticas (mediante seus serviços consulares) e os brasileiros residentes em sua jurisdição. Esses conselhos objetivam canalizar as demandas por meio do diálogo entre as representações diplomáticas e o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), estabelecendo uma ponte entre o governo brasileiro e a sociedade civil brasileira localizada no exterior. Essas iniciativas culminaram em três conferências Brasileiros no Mundo. O último encontro resultou na Ata Consolidada de Demandas. Desde então, o MRE presta contas publicamente dessas demandas e prepara, para breve, em Brasília, o IV encontro Brasileiros no Mundo.

Durante este estudo, serão examinadas as principais iniciativas da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), órgão do MRE responsável pela comunidade brasileira expatriada. Devido às limitações da natureza deste estudo – uma breve monografia –, não seria possível aqui abarcar o imenso conjunto de realizações, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Essas iniciativas demonstram que a política para os brasileiros no exterior tem sido marcada, crescentemente, por um caráter proativo, em

lugar do tom meramente reativo² que a caracterizou no passado. Têm havido, pois, grandes investimentos para lidar com os problemas que afligem a diáspora brasileira em áreas sensíveis, com vistas a minimizar problemas relacionados à emigração, à saúde e à educação, entre outros, que afetam as comunidades brasileiras no exterior.

A metodologia aplicada no presente trabalho, de base indutiva, baseada na observação direta da realidade empírica histórica, fez uso das técnicas próprias da pesquisa aplicada, com base em fontes documentais, bibliográficas e testemunhais. Foram utilizadas sobretudo fontes primárias, isto é, documentos oficiais do MRE, que detém jurisdição prioritária sobre a proteção e a assistência a comunidades brasileiras no exterior. Por um lado, cumpre observar que ainda é pouco abundante, no Brasil, bibliografia, na forma de livros e artigos, dedicada ao estudo do tema em epígrafe, o que, em princípio, configura uma dificuldade. Por outro, espera-se que a preocupação, expressada neste trabalho, de examinar esse tema de forma minuciosa e criteriosa, sob a perspectiva primordial dos interesses da política externa brasileira, possa contribuir, ainda que modestamente, para suprir essa lacuna na bibliografia brasileira sobre esse tema, que tem sido objeto de importantes ações do governo brasileiro, a ponto de tornar-se uma política pública, que – felizmente – veio para ficar.

2 Ser proativo pode ser definido como a capacidade de fazer o que é necessário, antes mesmo que alguém solicite. É uma ação daquele que não espera as coisas acontecerem para consertar os erros. Assim, ser proativo é diferente de ser reativo. O reativo se limita a reagir, com o risco de não lhe restar outra opção senão omitir-se; o proativo se antecipa aos acontecimentos.

2. A situação antes de 1995: a percepção da denegação da cidadania

E os brazucas³ só faziam reclamar, e com razão.

As causas do fenômeno emigratório brasileiro relacionam-se, em grande medida, às sucessivas crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, que geravam forte aumento nos índices de desemprego. Contribuíram para as emigrações a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no exterior, como resultado do avanço das comunicações⁴. Grande parte emigrou, legalmente ou ilegalmente, para os Estados Unidos, o Japão, a Europa Ocidental e a América do Sul, e concentrava-se, majoritariamente, na baixa classe média urbana, com exceção dos trabalhadores agrícolas e dos garimpeiros de regiões fronteiriças da América do Sul. De acordo com estimativas realizadas pela rede de postos, o número de nacionais residentes no exterior era de aproximadamente 1,8 milhão no ano de 1995.

No que se refere à natureza do trabalho consular prestado às comunidades emigradas até meados da década de 1990, o MRE limitava-se a atividades mais tradicionais e burocráticas, isto é, concessão de passaportes, emissão de vistos, prática de atos notariais e de registros civis. Segundo diversos diplomatas entrevistados, os consulados eram considerados postos de “segunda categoria”, e o trabalho consular, igualmente, tido como atividade de menor importância – além do que, visto

3 O termo “brazuca” é comumente usado como “o brasileiro que emigra, com coragem e sonhos, mas nunca se esquece do Brasil”. Uma forma carinhosa de ser chamado quando se está fora do Brasil.

4 FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Funag, 2007. p. 187.

com desdém –, certamente fruto de uma visão equivocada. A percepção de muitos brasileiros no exterior exilados durante o período do regime autoritário no Brasil era a de que não só as missões diplomáticas e as repartições consulares não atendiam bem⁵, mas também serviam para informar sobre o paradeiro de certos exilados. Dessa forma, a diáspora brasileira nos “anos de chumbo” evitava as representações brasileiras no exterior, que tinham, ademais, segundo diversos diplomatas entrevistados, a fama de serem ineficientes (cabides de emprego) e de servirem ao regime autoritário.

Nos anos seguintes, procurou-se revalorizar a atividade consular e de apoio aos brasileiros com o intuito de alcançar o mesmo nível de excelência atribuído à atividade diplomática. Muitos autores sobre o tema classificam essa situação como um resgate histórico das funções exercidas pelo Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, e também como sinal de que não é nova a preocupação do governo brasileiro com seus nacionais no exterior. Na disposição geográfica do Brasil, a difusão de brasileiros foi essencial. Seu estabelecimento em bases contínuas em nossa comunidade, apoiada pelo instituto do *utis possidetis*⁶, título jurídico baseado na posse

5 A título de ilustração dessa situação, conta-se a anedota de um cidadão que chegou a uma repartição consular em um país da Europa Ocidental e pediu para falar com um diplomata. Em resposta, ouviu o recepcionista – invariavelmente português (a contratação de portugueses, e não de brasileiros, para trabalhar em missões diplomáticas e repartições consulares na Europa dá a medida da atenção que se proporcionava à comunidade brasileira naqueles países) – dizer: “O Senhor Fulano não se encontra pela manhã.” Então o cidadão perguntou se poderia vê-lo no horário da tarde e, com estupor, ouviu o recepcionista dizer: “Pela manhã, o Senhor Fulano não se encontra; e pela tarde, ele não vem.”

6 *Uti possidetis, ita possidetis*: expressão latina que poderia ser traduzida como “aquele que possui de fato deve possuir de direito”. Esse princípio jurídico, baseado na ocupação populacional dos territórios, foi fundamental para que o Brasil ampliasse consideravelmente o território nacional, mediante a habilidosa negociação de Alexandre de Gusmão, em nome do Império Português, frente

efetiva por parte de nacionais brasileiros, foi ponto crucial para a conformação das nossas fronteiras. Essa inquietação, no entanto, ganhou novo formato a partir da década de 1980, quando a proporção de brasileiros emigrantes passou a ser maior do que a de estrangeiros aqui aportados. Dessa forma, o Brasil – tradicionalmente uma nação de imigrantes – tornou-se, paulatinamente, um país de emigração.

3. A situação no período 1995-2002: a evolução da percepção⁷ da cidadania

Os brazucas já não têm – tanto – o que reclamar.

Com o intuito de atender à demanda crescente, o MRE promoveu, em 1995, o lançamento do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, constituindo um marco na evolução institucional na esfera de assistência consular. No bojo desse programa, ressaltam-se as iniciativas propostas pelo Departamento Consular e Jurídico (DCJ). A visita de ouvidoria às comunidades de brasileiros residentes na Costa Oeste dos Estados Unidos, em dezembro de 1995, pelo então chefe do DCJ, Embaixador Affonso Emílio de Alencastro Massot, resultou no histórico Memorando DCJ 106/95⁸, o qual propunha linhas de ação inovadoras para o aperfeiçoamento do serviço consular. Esse documento, em um primeiro momento, discorre sobre os

à Coroa Espanhola. Alexandre de Gusmão, nascido em Santos, poderia ser considerado o avô da diplomacia brasileira. O Barão do Rio Branco viria recorrer a esse princípio para vencer e solucionar, de forma favorável ao Brasil, mediante o Tratado de Petrópolis (17 de novembro de 1903), a Questão do Acre, que incorporou ao país um território densamente povoado por brasileiros.

7 O processo da percepção é de caráter inferencial e construtivo. DICIONÁRIO de Psicologia. 3. ed. Milão: Paulinas, 1986. p. 832.

8 Anexo A.

objetivos das visitas: levar ao conhecimento dos funcionários dos consulados a nova filosofia de assistência ao cidadão brasileiro no exterior e ouvir sugestões, por parte da diáspora, no tocante ao aperfeiçoamento desses serviços; “a finalidade maior, além da divulgação, era a de assegurar que o apoio do governo não cessava com a saída do país”. A seguir, o documento relatava o encontro com líderes informais e representantes das colônias brasileiras residentes em Los Angeles, São Francisco, Chicago e Houston. Nessa troca de ideias, foi possível avaliar os anseios das comunidades, os quais, entre outros, se esforçavam por estabelecer um canal mais fluido de comunicação com as repartições consulares. O resultado das visitas, entre outros, foi a instituição de missões como consulados itinerantes, e “talvez a maior delas: [...] a proposta da criação dos Conselhos de Cidadãos, presididos pelos cônsules-gerais, que configuraria um foro de interação e uma permanente discussão dos temas inerentes ao apoio aos compatriotas expatriados”.

Os primeiros CCBs foram, então, criados nos Estados Unidos e depois se espalharam, progressivamente, pelo resto do mundo. O Memorando DCJ 107/95⁹ institui formalmente o CCB e propõe que:

Sejam presididos pelo cônsul-geral, que sejam apolíticos e informais, sem finalidade representativa, mas de aconselhamento, composto de pessoas conhecidas da colônia brasileira em uma determinada jurisdição consular, especialmente, convidadas pelo cônsul-geral, com a preocupação de espelhar todo o universo

9 Anexo B.

da comunidade nacional ali residente. Seria de todo interessante que tivessem assento no conselho dirigentes de jornais, rádios ou televisões a ele direcionados, líderes religiosos ou de assistências diversas, diretores de associações de profissionais brasileiros (taxistas e faxineiros, por exemplo), bem como empresários.

Cabe mencionar que essa proposta é seguida, em linhas gerais, até hoje (ver Manual de Serviço Consular e Jurídico – MSCJ –, Capítulo 3º, Seção 2º)¹⁰.

Ficou patente, na época, certo despreparo de funcionários no atendimento ao cidadão brasileiro no exterior e consequente desrespeito e predominância da noção de denegação da devida assistência para com esses brasileiros, que deixavam o Brasil por falta de oportunidade de trabalho. Nossos patrícios enxergavam as embaixadas e os consulados como representação de um Estado e de um governo que os obrigou a buscar novas perspectivas em países culturalmente muito diversos, onde, por muitas vezes, eram constrangidos e humilhados. A consequência desse quadro foi uma relação de ressentimento e de revolta com as repartições consulares, agravado pela pouca estrutura e eficiência dos postos. Essa situação, entretanto, foi sendo superada no decorrer dos anos seguintes. As iniciativas do DCJ, elencadas no Memorando DCJ 30/95¹¹, tornaram-se basilares na transformação.

Os esforços de adaptação às novas demandas mostraram-se exitosos. Os projetos foram aperfeiçoados e ampliados,

10 BRASIL (Ministério das Relações Exteriores). *Manual do Serviço Consular e Jurídico*. Brasília, 1995. Disponível em: <www.portalconsular.itamaraty.gov.br> ou <<https://intratec.itamaraty.gov.br/consular/manual-do-servico-consular>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

11 Anexo C.

solidificando uma política externa para as comunidades brasileiras no exterior. Configura-se então como uma retomada de responsabilidades da política externa brasileira, das tratativas direcionadas ou inclusivamente de outro patamar da atividade consular, as quais se incluem no plano de laboração diplomática e abrangem o que se salientaria como atenção consular de segunda geração. As ações de apoio e assistência a brasileiros no exterior, seja a eles de forma individual, seja em coletividade, resultaram particular consideração por suas implicações sociais, por sua visibilidade pública e por sua disposição política.

4. A situação no período 2003-2011: a efetiva disseminação do sentimento de cidadania na diáspora brasileira

Na medida em que vocês conquistaram tudo, em vez de falarem “obrigado”, vocês vão apresentar uma pauta mais dura ainda, com mais coisas... É assim mesmo que tem que ser. E a gente não tem que ficar de cara feia [...]. É assim que caminha a democracia, assim caminham as conquistas da Humanidade, e assim caminham as conquistas dos nossos brasileiros que estão no exterior.¹²

Os avanços foram muitos nesse corte temporal, e pode-se afirmar que, nesse período, ocorreram saltos quantitativo¹³ e qualitativo na proteção e na assistência a brasileiros no exterior. Foram cristalizados avanços iniciados em anos anteriores e aperfeiçoados mecanismos associados à efetiva disseminação do sentimento de cidadania à diáspora brasileira. A publicação do

12 Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no discurso de abertura da III Conferência de Brasileiros no Mundo.

13 Anexo D.

Decreto nº 7.214, de 15 de julho de 2010, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, demonstra comprometimento do governo para com os expatriados e sua clara posição de execução de uma política de ordem pública¹⁴. O Decreto nº 7.214/2010 consolida e aprofunda o compromisso do governo direcionado às comunidades brasileiras no exterior. Remonta à publicação da Carta aos brasileiros que vivem longe de casa pelo Presidente Lula, ainda candidato, em 2002. Em contrapartida, isso não quer dizer que seja nova a preocupação do governo com seus nacionais no exterior, nem que date de agora o reconhecimento de sua importância na nossa diplomacia.

Para acompanhar o aumento das comunidades no exterior, o Itamaraty ampliou a rede de postos a partir de 2003. Com a experiência acumulada, iniciada em 1996, o formato dos consulados itinerantes tem sido adaptado às necessidades de cada região e apresentam relação custo-benefício positiva, com resultados inegáveis. O sistema de apoio à diáspora é desenvolvido por vasta rede de setores consulares de embaixadas, consulados-gerais, consulados e vice-consulados que desenvolvem permanente trabalho de atenção aos nossos patrícios da seguinte maneira:

[...] Por meio de instrumentos que incluem setores específicos para seu apoio, Conselhos de Cidadãos, Redes de Solidariedade, consulados itinerantes ou sazonais, programas conjuntos com outros ministérios para realização de exames supletivos, criação de escolas e negociação de acordos em prol de brasileiros no exterior,

¹⁴ Ideia corroborada pelo Embaixador Eduardo Gradilone, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, em entrevista concedida à autora desta monografia, em 22 fev. 2012.

*além de várias iniciativas dos postos que variam conforme a região e as circunstâncias, incluindo projetos binacionais de integração e apoio a comunidades de fronteira, publicação ou estímulo à produção de obras e eventos destinados às comunidades e toda uma gama de serviços que vão além da ação consular clássica identificados hoje como prestação de serviços consulares de segunda geração*¹⁵.

A evolução organizacional do MRE no que se refere à estrutura da área de assistência consular teve três movimentações: a primeira, promovida em 1995, com a reestruturação do DCJ e com a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros no Exterior (NAB); a segunda, em 2004, com a criação da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades no Exterior (SGEC), o que representou elevação de patamar no tratamento do tema no MRE.¹⁶ O Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB) substituiu o antigo DCJ e recebeu reforço em recursos humanos e financeiros; e, a última, em 2006, quando foi criada a SGEB, com o:

*Objetivo de melhor instrumentar a diplomacia brasileira para a prestação de apoio a uma diáspora cada vez mais numerosa, diversificada e globalizada, num quadro mundial caracterizado pela inexistência – ou, pelo menos, incipiência – de um direito internacional das migrações*¹⁷.

15 GRADILONE, Eduardo. Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. *Brasileiros no mundo*, Brasília. Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Eduardo_Gradilone.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

16 FIRMEZA, George Torquato. Op. cit. p. 210.

17 GRADILONE, Eduardo. Op. cit.

A criação da SGEB atendeu também a uma recomendação do Poder Legislativo, que no relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração (CPMI)¹⁸, aprovado em 12 de julho de 2006, sugeriu a instituição de uma unidade governamental de alto nível para se ocupar especificamente dos brasileiros no exterior. Esse relatório, por sua “qualidade e temática, tem sido um dos mais importantes referenciais para a atuação do Itamaraty nessa área”¹⁹. Ao criar essa subsecretaria, a administração do Ministro Celso Amorim deixou clara a importância que atribui ao tema. “[...] Outros fatores, porém, também contribuíram para que se desse maior visibilidade ao problema. Um deles é o próprio crescimento da comunidade. Ela passou de quase nada a três milhões, no espaço de 20 anos²⁰.”

Enquanto seguiam os trabalhos da CPMI, aconteceram fatos de grande repercussão implicando brasileiros no exterior, como o assassinato de Jean Charles de Menezes em Londres, em 2005 (consequência de operação antiterrorista britânica equivocada), e a retirada de milhares de brasileiros do Líbano em 2006, em razão dos confrontos armados acontecidos nesse país.

Com a Circular Telegráfica MRE nº 65.374/2007, o Itamaraty lançou amplo exercício de reflexão sobre as atividades consulares, envolvendo todos os seus postos e funcionários na busca de formas

18 BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

19 GRADILONE, Eduardo. A ação do Itamaraty em apoio às comunidades brasileiras no exterior. *Conferências Brasileiros no Mundo*, Brasília: MRE, 2009.

20 GRADILONE, Eduardo. Op. cit.

para aprimorá-las. Perto de 500 páginas com sugestões acolhidas foram matéria de avaliação e sistematização, e convertidas no Plano Diretor de Reforma Consular, cujas diretrizes determinaram as atividades do MRE nos anos posteriores.

No tempo anterior de o Brasil se tornar país também de emigração, problemas afetos ao tema eram menos sérios, mais localizados e menos divulgados. No entanto, desde a metade da década de 1980, nossa diáspora iniciou crescimento, e atualmente – do mesmo modo que o país se tornou um *global player* e um *global trader* – os brasileiros passaram a ser migrantes globais. Hoje, cerca de três milhões deles residem em várias regiões do mundo, atuando em variados ofícios e remetendo anualmente 7 bilhões de dólares em divisas. Aumentou, dessa forma, a importância dessa diáspora, assim como a escala e a dispersão geográfica das suas dificuldades cotidianas²¹.

Nesse tempo, ocorreram várias “crises dos inadmitidos” (com a Espanha em 2008 e 2011, por exemplo).

[...] Mas datam de bem antes as dificuldades de circulação de viajantes brasileiros em países desenvolvidos, por causas variadas, que incluem a associação – infelizmente comprovada pelos números – entre brasileiros e irregularidade migratória, que induz a posturas preventivas em aeroportos quando do ingresso em outros países. As situações indicadas mostram a importância que passaram a ter para a área consular, nos últimos anos, três assuntos interligados que antes preocupavam menos o governo brasileiro, seja porque esses problemas

21 GRADILONE, Eduardo. A parceria MRE-MPS em apoio aos brasileiros no exterior. Brasília: MRE, 2009.

*não haviam assumido a dimensão atual, seja porque era menor o número de conacionais por eles afetados: migrações, circulação de pessoas e apoio à diáspora*²².

São três os pilares que orientam as ações da SGEB hoje²³: primeiro, desenvolver ajustes entre governos, a fim de produzir limites jurídicos e cláusulas políticas para que nossos compatriotas ponham em ordem suas situações migratórias e fundiárias, sejam atendidos dignamente como viajantes e consigam viver em harmonia com as sociedades estrangeiras. Segundo, atualizar as ações notariais que gerem documentação de importância àqueles propósitos, assim como promover reformas que melhorem o atendimento consular, racionalizem os recursos nele empregados e liberem vigor para melhor atenção às comunidades. E terceiro, instituir um novo modelo de diálogo e interação com as comunidades internacionais, entre outras formas, promovendo as conferências Brasileiros no Mundo, que deram base a um conselho de representantes da diáspora para exercer a ação de interlocutor do Itamaraty, e uma ata de propostas e solicitações com a finalidade de direcionar políticas públicas em seu favor.

A base para chegar à maioria dos objetivos referidos nesses três pilares é uma eficaz relação com outros ministérios e órgãos do governo, na conjuntura de uma política integrada direcionada à diáspora. O Itamaraty tem capacidade institucional para pôr em prática a política consular e de apoio a brasileiros no exterior,

22 GRADILONE, Eduardo. A ação do Itamaraty em apoio às comunidades brasileiras no exterior. *Conferências Brasileiros no Mundo*. Brasília: MRE, 2009.

23 Entrevista com o Embaixador Eduardo Gradilone. Op. cit.

e cabe-lhe organizar atividades que incluam competências que não lhe sejam procedentes. Não há como implementar políticas realistas em prol dos brasileiros no exterior sobre migração, educação, cultura, direitos trabalhistas e proteção humanitária, por exemplo, sem uma inter-relação com os Ministérios da Justiça, da Educação, da Cultura, do Trabalho e Emprego, e com as secretarias dirigidas à defesa dos direitos humanos e à proteção da mulher e do menor. Essa coordenação já resultou iniciativas hoje consistentes e de grande valor, como a dos bem acolhidos “exames supletivos” realizados no Japão e na Suíça, ou a da criação da Casa do Trabalhador Brasileiro na cidade japonesa de Hamamatsu.

É cada vez maior, portanto, a atuação conjunta do MRE com outras autoridades. Recentemente, foi lançado o Programa do Saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em parceria com a Caixa Econômica Federal²⁴. Há de se considerar que existem inúmeras parcerias com entidades da sociedade civil que tratam desde problemas relacionados ao tráfico de pessoas à prostituição forçada e com associações de brasileiros (ligadas às igrejas) que prestam serviço de natureza assistencial. A Casa do Brasil em Lisboa reúne três mil associados e exerce liderança junto à comunidade, inclusive com experiência de luta em prol dos direitos dos emigrantes e a favor da liberalização da política nacional portuguesa de imigração. Essas instituições funcionam como veículo de comunicação informal com a comunidade²⁵.

24 Cf. ENTREVISTA com Embaixador Affonso Massot. *Programa América Legal*. Nova York, Veja TV, 2011. Vídeo da internet. Disponível em: <<http://www.vejatv.com/video-15572.Embaixador-Affonso-Massot-FGTS.html>> e <<https://intratec.itamaraty.gov.br/consular/fgts-saque-de-contas-vinculadas-por-brasileiros-no>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

25 FIRMEZA, George Torquato. Op. cit. p. 230.

Nesse cenário, há que se ressaltar a grande importância da estreita colaboração entre o Itamaraty e o Ministério da Previdência Social (MPS) na extensão do amparo previdenciário aos brasileiros que vivem no exterior, o que faz supor existirem acordos nessa matéria com governos de outros países. Nesse ponto – bem como em outros²⁶ – há de se destacar a consequência desse trabalho sem precedentes que o MPS vem incrementando nos últimos anos: uma considerável malha de acordos já concretizados, muitos na iminência de serem assinados e outros em negociação na cobertura do Mercado Comum do Sul (Mercosul), dos países ibero-americanos e de várias nações desenvolvidas.

A lista de assuntos tratados pela SGEB²⁷ é imensa; alguns dos temas, entretanto, merecem introdução e análise mais detalhada, mesmo que superficial²⁸. A implantação do Sistema Consular Integrado (SCI) representa grande evolução, uma vez que proporciona à comunidade brasileira a elaboração e a expedição de documentos em padrões modernos, seguros e uniformizados. Em meados de 2009, foi inicialmente implantado em alguns postos e hoje está presente na quase totalidade destes. A nova sistemática tem sido constantemente aperfeiçoada e é mais uma medida concreta não só para melhorar o atendimento consular, mas também para consolidar linhas de ação importantes.

A criação do NAB, da Divisão de Assistência Consular, é mais antiga, mas se apresenta como grande avanço. Esse núcleo é composto por uma equipe de funcionários treinados, capacitados

26 GRADILONE, Eduardo. A parceria MRE-MPS em apoio aos brasileiros no exterior. Brasília: MRE, 2009.

27 Anexo H.

28 Anexo I.

para fornecer informações consulares, intermediar contatos com familiares e prestar assistência a brasileiros no exterior. Atende a uma grande variedade de casos, como localização de brasileiros desaparecidos, repatriações, inadmissões em outros países, auxílio a enfermos e desvalidos, orientação jurídica e assistência humanitária a presos.

Em 2009, entrou em funcionamento no MRE também a Ouvidoria Consular, que processa críticas, elogios e outros tipos de comentários sobre os serviços consulares prestados pelo Itamaraty, no Brasil e no exterior, funcionando como mecanismo de controle da qualidade do serviço consular e de auxílio na busca de soluções para os problemas que se apresentarem. As manifestações do público brasileiro e estrangeiro são recebidas por correio eletrônico, telefone, via postal, Portal Consular ou caixa de sugestões nos postos. Cabe à ouvidoria buscar esclarecimentos e explicações cabíveis e transmiti-las aos usuários. Esse fluxo de comentários tem contribuído para uma constante reavaliação crítica dos serviços prestados, permitindo reconhecer os méritos de boas práticas e questionar situações que suscitem reclamações e, ainda, colher sugestões para o aperfeiçoamento do atendimento.

Os esforços de adaptação às novas demandas são muitos. Os projetos foram aperfeiçoados e ampliados, solidificando uma política externa para as comunidades brasileiras no exterior cada vez mais inclusiva e participativa, pois, no exterior, o Itamaraty tem o papel de possibilitar o exercício da cidadania, seja por meio da participação nas eleições presidenciais, seja pela organização dos CCBs, que funcionam

como interlocutórios entre as demandas da comunidade e o MRE; ademais, procurou concretizar e aprofundar canais de comunicação com a comunidade de brasileiros no exterior. Nesse aspecto, revestiram-se de especial importância a realização de três conferências intituladas Brasileiros no Mundo e o apoio a iniciativas de debates locais sobre a situação dos brasileiros. Outro passo importante foi a criação do CRBE, formado por conselheiros residentes no exterior, eleitos pelos seus pares.

4.1 As conferências Brasileiros no Mundo

As conferências Brasileiros no Mundo, realizadas em 2008, 2009 e 2010²⁹ respectivamente, pela SGEB e pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), tornaram-se evento de importância histórica rumo à institucionalização de mecanismo de diálogo permanente e reuniram autoridades, lideranças comunitárias, estudiosos e interessados no tema.

A I Conferência Brasileiros no Mundo³⁰ realizou-se no Rio de Janeiro, em julho de 2008, sob patrocínio da SGEB e da Funag. Tratou-se de evento inédito que reuniu, pela primeira vez, centenas de representantes das principais comunidades brasileiras nos Estados Unidos, na América do Sul, na Europa Ocidental, no Japão, na Austrália, na África e no Oriente Médio, com a finalidade de debater assuntos do interesse da diáspora brasileira. O objetivo principal do encontro foi o de permitir debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira

29 CONFERÊNCIAS Brasileiros no Mundo. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conferencias/>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

30 Ata Consolidada de demandas da I CBM. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Ata%20Consolidada.pdf/view>>. Acesso em: 5 mar. 2012.

e políticas públicas para brasileiros no exterior. Acadêmicos renomados elaboraram estudos sobre a diáspora brasileira. Líderes comunitários e membros de associações de apoio a brasileiros no exterior foram estimulados a enviar contribuições para a conferência, durante a qual tiveram oportunidade de trocar informações sobre suas respectivas experiências e iniciativas como migrantes. Os “brasiguaios” do Paraguai, por exemplo, puderam conhecer o que os decasségus fazem no Japão e vice-versa, estabelecer formas de interação e examinar possibilidades de ações conjuntas. Ocorreram mesas-redondas geográficas e temáticas, para fins de concentração do debate em determinados assuntos e posterior apreciação em plenário.

Em outubro de 2009, realizou-se a II Conferência Brasileiros no Mundo, também no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro. A conferência destacou ações do MRE nas áreas consular e de apoio a brasileiros no exterior e permitiu ampla discussão sobre políticas governamentais em seu benefício em matéria de cultura, educação, trabalho, previdência, serviços consulares, regularização migratória e representação política. Na área consular, foi assinalada a importância da atuação do NAB, que cuida de casos de brasileiros em dificuldade no exterior, do projeto de informatização do SCI e da criação da Ouvidoria Consular. Com relação à interação governamental com os brasileiros no exterior, foram tomadas importantes decisões em plenário, entre as quais a de criação de um CRBE, para servir de instrumento de interlocução do governo com a diáspora brasileira, e a elaboração de um programa de trabalho baseado nas Atas de Reivindicações produzidas nas conferências, sujeito a atualização e acompanhamento permanentes.

A III Conferência Brasileiros no Mundo foi transmitida em tempo real pela internet e contou com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi realizada nos dias 2 e 3 de dezembro de 2010, no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro. Na ocasião, o presidente da República empossou o CRBE, que deu início a suas atividades, sob a presidência de Carlos Sussumo Shinoda, do Japão, e do Secretário José Paulo Ribeiro, do Suriname. A terceira edição da CBM marcou fase de inflexão no processo de conferências iniciado em 2008, pois inaugurou período centrado em possibilidades concretas de trabalho conjunto entre o governo e as comunidades brasileiras no exterior. Essa foi a primeira conferência após a promulgação do Decreto nº 7.214/2010, que instituiu uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. O diálogo como processo de elaboração de políticas públicas em benefício da diáspora de brasileiros no exterior foi amplamente reforçado com a promulgação do decreto, que institucionalizou o sistema de conferências Brasileiros no Mundo e seus “dois mecanismos básicos (Conselho e Ata de Reivindicações), inserindo-o no quadro mais amplo de uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, entendida como dimensão mais ampla da política consular”³¹.

A elaboração da Ata Consolidada, com prestação de contas do governo, sobre as reivindicações das comunidades brasileiras emanadas das duas conferências anteriores³², e a

31 GRADILONE, Eduardo. Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. *Brasileiros no mundo*, Brasília. Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Eduardo_Gradilone.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

32 Ata Consolidada de Demandas e Prestação de Contas. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/ata-consolidada-de-demandas-e-prestacao-de-contas>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

posse do primeiro CRBE “elevaram o patamar de interlocução e de possibilidades de realizações conjuntas para benefício de nossa diáspora”³³. O processo resultou de “esforço conjunto de coordenação com vários ministérios, fruto de reuniões preparatórias que puderam passar em revista e aprofundar o exame dessas demandas, o que resultou em documento conciso e objetivo”³⁴. A Ata Consolidada foi o resultado de debates nas seguintes mesas temáticas: a) serviços de assistência consular, assistência social, direitos humanos (gênero) e saúde; b) políticas para as comunidades brasileiras no exterior, trabalho, previdência social e temas econômicos; c) cultura, educação e comunicação.

O portal do MRE das Comunidades Brasileiras no Exterior (www.brasileirosnomundo.mre.gov.br) reúne farto material sobre a diáspora brasileira e dá total transparência à articulação mantida pelo Itamaraty com seus representantes. Contém informações sobre associações e organizações de brasileiros no exterior e de organizações que podem prestar apoio aos nossos nacionais, veículos de imprensa e mídia a eles dirigidos, bibliografia sobre a nossa diáspora, além de documentos e vídeos relacionados com as conferências Brasileiros no Mundo. O endereço eletrônico <brasileirosnomundo@itamaraty.gov.br>, por sua vez, abre canal para o diálogo e a contribuição da sociedade brasileira.

33 BRASIL. MRE. CIT nº 80.123/2010.

34 Idem, *ibidem*.

Pelos aspectos singulares da III CBM, é possível avaliá-la como exitosa. Nessa conferência foi tomada a decisão, pelos próprios líderes comunitários, de ter chegado o momento de se criarem os Conselhos de Cidadania, com o objetivo de trabalhar conjuntamente com os postos, com mais transparência e abertura ao público, não só apoiando o consulado, mas também auxiliando nas tarefas dos CRBE, com vistas a assegurar a representatividade de sua atuação. O Itamaraty fez grande esforço para que fosse o mais inclusiva possível e que recolhesse as demandas e as trocas de ideias advindas de todas as regiões do mundo e de comunidades brasileiras muito diversas. Os resultados levantados norteiam as ações da SGEB e ajudam a formar a base para a próxima conferência.

A IV Conferência Brasileiros no Mundo está prevista para breve³⁵, quando ocorrerá prestação de contas das atividades implementadas. Em preparação, a SGEB publicou no portal das Comunidades Brasileiras no Exterior seu Plano de Trabalho para o biênio 2011-2012, em parceria com o CRBE³⁶. Esse plano de ação é fruto de Consulta Pública e foi elaborado em reunião entre o CRBE, o MRE e outros órgãos do governo brasileiro.

35 Informação concedida em entrevista com a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Diretora do DCB, em: 24 fev. 2012.

36 CRBE; MRE. *Plano de Ação MRE/CRBE 2011-2012*. Brasília: MRE, 2011. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conselho-de-representantes-de-brasileiros-no-exterior-crbe/plano-de-acao-mre-crbe-para-o-bienio-2011-2012/plano-de-acao-mre-crbe-para-2011-e-2012.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

4.2 O Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE)

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou, em 15 de junho de 2010, o Decreto nº 7.214, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as conferências Brasileiros no Mundo e cria o CRBE. Esse decreto amplia não só o conjunto de ações que o Itamaraty já desenvolve para aprimorar o atendimento consular, mas também o apoio aos cerca de três milhões de compatriotas que vivem hoje fora do Brasil. Prevê, ainda, a elaboração de Regimento Interno para o CRBE e dispõe sobre a forma de funcionamento, atribuições, regras complementares para a eleição, além de procedimentos para prestação de contas de suas atividades.

O CRBE é composto por 16 emigrados brasileiros e tem por objetivo colher as demandas da diáspora brasileira e colaborar com o MRE para o seu atendimento. As eleições para Conselheiros do CRBE ocorreram democraticamente, por meio eletrônico, e os representantes eleitos foram divididos entre as seguintes regiões: a) Américas do Sul e Central; b) América do Norte e Caribe; c) Europa; e d) Ásia, África, Oriente Médio e Oceania. Foram escolhidos também quatro membros suplentes por região (os quatro mais votados em cada região, após aqueles que se elegeram como membros titulares)³⁷.

37 BRASILEIROS no mundo. *Faça contato com o membro do CRBE de sua região*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conselho-de-representantes-de-brasileiros-no-exterior-crbe/conselheiros>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

O objetivo de sua formação é permitir ao governo brasileiro conhecer melhor as demandas das comunidades brasileiras no exterior, além de elaborar um programa de trabalho baseado nas atas de reivindicações, produzidas nas conferências Brasileiros no Mundo. As diretrizes básicas para a criação do CRBE foram aprovadas durante a II Conferência Brasileiros no Mundo, realizada em outubro de 2009, no Rio de Janeiro.

Em maio de 2011, como resultado da Primeira Reunião Ordinária SGEB-CRBE, aprovou-se o Plano de Ação 2011-2012 para implementação de projetos destinados ao atendimento de reivindicações consignadas na Ata. Esse Plano de Ação para o biênio 2011-2012, com base em cerca de cem atividades direcionadas às demandas da diáspora brasileira, cobre áreas de serviço e assistência consulares; políticas para as comunidades expatriadas; educação; previdência social; trabalho; saúde; assistência social e direitos humanos; cultura e comunicação; temas econômicos; e ciência e tecnologia. Entre as ações, destacam-se: Semanas do Trabalhador Brasileiro em quatro regiões diferentes do mundo, em colaboração com o Ministério do Trabalho e Emprego; curso piloto de capacitação de professores de português que lecionam no exterior (Estados Unidos); novo mapeamento da comunidade brasileira e de suas associações; e projeto experimental, em postos na Europa, de eleição de membros do CCB³⁸.

38 CRBE; MRE. Op. cit.

5. Situação atual e perspectivas futuras

*Estou determinado a acabar com as filas, os atrasos, a falta de resposta a chamadas telefônicas e outros problemas que têm motivado críticas ao serviço consular brasileiro, afetando negativamente a imagem do Itamaraty em sua face mais visível perante a opinião pública.*³⁹

Toda obra é fruto do pensamento e do trabalho humano; para que tenha êxito, não pode prescindir do processo dialógico, da troca de ideias, pois se trata de uma via de duas mãos. Muito foi realizado em período curto de tempo, graças a soluções concretas, inovadoras e efetivas, levadas a cabo pela SGEB, em parceria com os postos e com o esforço e a participação da diáspora brasileira no exterior. O mérito das conquistas do Itamaraty e, por conseguinte, do governo brasileiro está em uma atitude construtiva, em saber ouvir a comunidade brasileira no exterior. A criação da Ouvidoria Consular (podendo responder diretamente, segundo o organograma da SGEB, ao Gabinete do Subsecretário) dá mostras desse discernimento e dessa amplitude de visão.

As atuais iniciativas da SGEB são inovadoras, e seu repertório vasto⁴⁰. Vale mencionar que o trabalho desenvolvido pela SGEB será objeto do livro intitulado *Diplomacia Consular*, a ser publicado, em breve, pela Funag. O termo “diplomacia consular” designa o “conjunto de ações desenvolvidas pelo Itamaraty nas áreas consular, migratórias, de apoio a brasileiros no exterior, de cooperação jurídica internacional, e outras correlatas”⁴¹.

39 Palavras de ordem motivacional, idealizadas pelo Embaixador Eduardo Gradilone, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, para ser reproduzida em todas as repartições consulares.

40 Entrevista com o Embaixador Eduardo Gradilone. Op. cit.

41 Informação concedida em entrevista com o Embaixador Eduardo Gradilone. Op. cit.

Apesar de o Brasil ter buscado a experiência de Portugal, México e Itália, entre outros, não obstante as “boas práticas”, algumas não são passíveis de reprodução de forma automática, pois se tratam de culturas e contextos sociopolíticos distintos: países de imigração e de emigração. As fórmulas de sucesso não estão prontas, e alguns erros podem ter sido cometidos. O importante “é corrigir os rumos quando necessário”⁴².

Ademais, algumas iniciativas, já em prática ou em fase de implementação, suscitam atenção pelo seu caráter arrojado e serão abordadas nos seguintes grupos temáticos: a) assistência e proteção a brasileiros no exterior; b) modernização do serviço consular; e c) políticas migratórias.

5.1 Assistência e proteção a brasileiros no exterior

5.1.1 Disque 180

Para indicar o início do acesso, a partir do exterior, à Central de Atendimento à Mulher no Brasil (Disque 180), realizou-se evento oficial na Central de Atendimento à Mulher em Brasília, em 25 de novembro de 2011. Presidiu o ato a Ministra Iriny Lopes, Secretária de Políticas para as Mulheres. Para divulgação da iniciativa, os consulados-gerais organizam eventos de lançamento do serviço de acesso a partir do exterior com a presença de lideranças da comunidade, Organizações Não Governamentais (ONGs), associações brasileiras de combate ao tráfico de pessoas e mídia comunitária. Será ofertado aos postos curso telepresencial de capacitação para atendimento a

42 Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva. Op. cit.

vítimas de tráfico, destinado a agentes consulares, voluntários/profissionais e entidades parceiras da comunidade. O telecurso – ferramenta inédita no treinamento consular, em fase final de elaboração – será enviado em breve aos postos em cujas jurisdições há ocorrência significativa de casos de tráfico de pessoas.

5.1.2 Assistência psicológica

No final de 2011, estabeleceu-se novo serviço consular de segunda geração, podendo os postos consulares contratar profissionais de apoio social e psicológico, em adendo à assistência jurídica já prevista. A iniciativa deveu-se à experiência narrada por repartições consulares de que parte dos serviços prestados por advogados consiste, na verdade, de apoio psicológico a brasileiros, seja pela situação de problemas legais que enfrentam, seja por outros fatores. Constataram-se ainda situações em que a assistência social e psicológica ajuda a encaminhar satisfatoriamente os problemas jurídicos desses brasileiros. A assistência social e psicológica aos brasileiros no exterior constitui uma das novas atribuições dadas à Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere) pelo Segundo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, elaborado por grupo de trabalho interministerial, com contribuições da sociedade civil no Brasil e no exterior.

Cabe mencionar o projeto experimental no Consulado-Geral em Londres, que, a fim de atender o número crescente de cidadãs brasileiras com necessidades psicológicas, concedeu a utilização de uma das salas das dependências do consulado

para o atendimento voluntário, por parte de psicoterapeutas brasileiras, de mulheres com dificuldades psicológicas⁴³.

5.1.3 Divulgação de novas cartilhas

Ao exemplo da Cartilha de Orientação Jurídica de Brasileiros no Exterior, lançada em 2011, outras cartilhas informativas estão sendo lançadas com o apoio da Sere. No início de 2012, foi lançada a Cartilha sobre combate à violência doméstica no Líbano, destinada às brasileiras que residem nesse país. No projeto, foi contratada uma advogada por tempo determinado para prestar esclarecimentos à comunidade brasileira local. O projeto, coordenado pelo Consulado-Geral em Beirute, envolveu lideranças da comunidade brasileira e ONGs libanesas de assistência, suprimindo séria demanda de informações sobre o tema. Vale informar que já consta do portal das Comunidades Brasileiras no Exterior, entre outras, as seguintes cartilhas: Cartilha da Mulher Vítima de Violência⁴⁴, Cartilha de Proteção à Criança e ao Adolescente⁴⁵, Cartilha de Tráfico de Pessoas⁴⁶, Cartilha de Apoio aos Estudantes⁴⁷.

43 BRASIL. MRE. TEL nº 398, do Consulado-Geral em Londres, em 10 jun. 2011.

44 BRASILEIROS no mundo. *Proteção à mulher*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/protecao%20a%20mulher>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

45 BRASILEIROS no mundo. *Proteção à criança e ao adolescente*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/cartilha-de-protecao-a-crianca-e-ao-adolescente>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

46 BRASILEIROS no mundo. *Cartilha sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/trafico-de-pessoas/Cartilha_Trafico_de_seres_humanos.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

47 Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/educacao/Cartilha%20de%20Apoio%20aos%20estudantes.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

5.1.4 Manutenção da identidade cultural brasileira

Em paralelo à demanda pelo ensino de Português como Língua Estrangeira, centrado em alunos estrangeiros, expande-se, no exterior, ensino do Português como Língua de Herança (POLH), para identificação com o Brasil de descendentes de emigrantes brasileiros. Em face da existência de iniciativas comunitárias no ensino de Português como Língua de Herança nos Estados Unidos, notadamente para crianças, a fim de valorizar e revigorar a atuação frequentemente voluntária dos cidadãos nelas envolvidos, foi realizado, no Consulado-Geral em São Francisco, de 17 a 19 de junho de 2011, um projeto piloto do Programa de Formação Continuada de Professores de POLH. Iniciativa do Departamento Cultural do MRE, objetivou contribuir para a difusão de nosso idioma e de nossa cultura junto a jovens brasileiros no exterior. O segundo curso, com a Universidade de Brasília (UnB), realizou-se no Consulado-Geral em Washington, de 28 de outubro a 4 de novembro de 2011, visando à reflexão de aspectos teóricos e práticos de abordagens pedagógicas contemporâneas para o ensino de POLH, para reforçar a identidade com o Brasil dos descendentes de emigrantes brasileiros, em tese crianças e adolescentes, pelo ensino da variedade brasileira do Português, além do foco na cultura nacional.

Outra iniciativa refere-se à publicação do catálogo dos desenhos vencedores das primeira e segunda edições do concurso Brasileirinhos no Exterior. Por ocasião da II Conferência Brasileiros no Mundo, foi lançado esse concurso de desenho infantil, para crianças brasileiras de 6 a 11 anos residentes no exterior. A iniciativa, inspirada em projeto semelhante

do governo mexicano, visa promover vínculos culturais e de identidade das novas gerações de brasileiros no exterior com seu país de origem. Os 10 melhores desenhos, escolhidos por uma comissão julgadora, recebem o Prêmio Itamaraty de Desenho Infantil Brasileirinhos no Mundo e são agraciados no exterior pelos postos no país de residência, recebendo *kits* de livros infantis sobre o Brasil e a literatura brasileira. A primeira edição do concurso teve como tema “O meu Brasil”; a segunda, lançada por ocasião da III CBM, versou sobre “A minha brasileira favorita/o meu brasileiro favorito”; e a terceira, objeto da Circular Telegráfica MRE nº 84.384/2012, teve o tema “Meu capítulo favorito da história do Brasil”.

5.1.5 Conselhos de Cidadãos Brasileiros (CCBs)/Cidadania

A formação do CCB objetiva a interlocução produtiva entre a repartição diplomática ou consular e a comunidade brasileira sob sua jurisdição. Os seus representantes realizam trabalho voluntário e pertencem aos mais variados setores sociais e econômicos, assegurando, assim, que a sua composição reflita adequadamente os diferentes segmentos da comunidade. Para conferir maior transparência aos seus trabalhos e permitir acesso amplo às suas deliberações, são previstas reuniões abertas e periódicas, na quais é produzida uma ata de conhecimento público. Os conselhos acrescentam às suas funções tradicionais de identificar as necessidades das comunidades o papel de transmitir ao CRBE propostas e projetos para deliberação e eventual incorporação à agenda das conferências Brasileiros no Mundo.

5.1.5.1 Mapeamento dos postos com CCB

A intenção desta análise é mapear os postos com CCB e verificar, por intermédio das respostas dos postos, razões que expliquem tanto a constituição quanto a não constituição dos conselhos. O método utilizado foi o de colocar em uma tabela as informações disponíveis a respeito do número de brasileiros residentes na jurisdição de cada posto⁴⁸ e de adicionar informação sobre a existência ou não de CCB.

O ponto de partida da pesquisa foi uma coleta de dados obtida por intermédio da consulta aos postos pelas Circulares Telegráficas MRE n^{os} 81.739/2011 e 81.901/2011. Nelas, se perguntava sobre a existência de CCB: em caso de resposta negativa, solicitava-se uma justificativa; em caso de haver demanda da comunidade, rogava-se indicar planos para sua implementação. A interpretação dos dados será efetuada por continente, em ordem crescente do número total de brasileiros, e se limitará a considerações dos postos às circulares telegráficas mencionadas. A seguir, serão apresentadas algumas reflexões e questionamentos.

Como mostra a tabela a seguir, a América do Norte se apresenta como continente com a maior diáspora brasileira no exterior. Os postos que responderam negativamente a respeito da existência do conselho argumentam a razão pela “ausência de demanda da parte da comunidade ou até mesmo do seu desinteresse”. O Consulado-Geral em Hartford menciona

⁴⁸ Informações recebidas da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), em janeiro de 2012, e complementadas com a publicação *Brasileiros no mundo*: estimativas. 3. ed. jun. 2011.

a “falta de tempo para se dedicarem a atividades várias além daquelas das quais já participam, geralmente na igreja, escola ou vizinhança”.

Tabela 1 – CCBs na América do Norte

América do Norte						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
AMN	Canadá	Montreal	8.300		não	Tel. CG 160
AMN	Canadá	Ottawa	1.046			
AMN	Canadá	Toronto	16.000	sim		Tel. CG 244
AMN	Canadá	Vancouver	4.800	sim		Tel. CG 58
AMN	Estados Unidos	Atlanta	80.000	sim		Tel. CG 207
AMN	Estados Unidos	Boston	355.000	sim		Tel. CG Boston 276
AMN	Estados Unidos	Chicago	80.000	sim		Tel. CG Chicago 234
AMN	Estados Unidos	Hartford	60.000		não	Tel. CG Hartford 254
AMN	Estados Unidos	Houston	50.000		não	Tel. CG Houston 239
AMN	Estados Unidos	Los Angeles	75.000	sim		Tel. CG Los Angeles 384
AMN	Estados Unidos	Miami	300.000		não	Tels. CG Miami 451 e 347
AMN	Estados Unidos	Nova York	300.000		não	Tel. CG 328
AMN	Estados Unidos	São Francisco	48.000	sim		
AMN	Estados Unidos	Washington	40.000	sim		Tel. CG Washington 254
AMN	México	Cidade do México	15.000			
Total			1.433.146	8	5	

Fonte: Informações recebidas da DBR em janeiro de 2012 e complementadas com Brasileiros no Mundo: estimativas. 3. ed. jun. 2011.

A Europa tem, conforme evidenciado pela tabela a seguir, a segunda maior comunidade de brasileiros residentes no exterior e conta com CCBs bastante ativos (com sítios eletrônicos, como é o caso de Munique⁴⁹ e de Berlim⁵⁰) e articulados com

⁴⁹ Disponível em: <www.cccbww.de>. Acesso em: 5 mar. 2012.

⁵⁰ CONSELHO de Cidadãos: Berlim. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/conselho-de-cidadao/conselho%20cidadao2011%20.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2012.

o CRBE. O último CCB formado foi o de Atenas, e ocorreu de forma democrática, por votação que podia ser realizada por *e-mail*, telefone ou comparecimento à embaixada brasileira. Esse processo teve início após mobilização da comunidade realizada no período de novembro e dezembro de 2011, no qual nove brasileiros residentes na Grécia foram eleitos⁵¹ por 65 residentes na jurisdição do posto.

Tabela 2 – CCBs na Europa

(continua)

Europa						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
EUR	Albânia	Tirana				
EUR	Alemanha	Berlim	20.094	sim		
EUR	Alemanha	Frankfurt	43.968	sim		Tel. CG em Frankfurt 294
EUR	Alemanha	Munique	27.025	sim		Tel. CG em Munique 187
EUR	Áustria	Viena	4.413		não	Tel. Brasemb Viena 271
EUR	Bélgica	Bruxelas	60.000	sim		
EUR	Bulgária	Sofia	60		não	Tel. Brasemb Sófia 185
EUR	Croácia	Zagreb	190		não	Tel. Brasemb em Zagreb 212
EUR	Dinamarca	Copenhague	2.500		não	Tel. Brasemb Copenhague 305
EUR	Eslovênia	Liubiana	72			
EUR	Espanha	Madri	58.761	sim		Tel. CG em Madri 363
EUR	Espanha	Barcelona	100.000	sim		Tels. CG Barcelona 366, 741
EUR	Finlândia	Helsinque	550		não	Tel. Brasemb Helsinque 210
EUR	França	Paris	80.010	sim		Tel. CG em Paris 902
EUR	Grécia	Atenas	3.000	sim		
EUR	Hungria	Budapeste	400	sim		Tel. Brasemb Budapeste 233
EUR	Irlanda	Dublin	18.000			
EUR	Itália	Milão	70.000	sim		Tel. CG em Milão 335
EUR	Itália	Roma	15.000	sim		Tel. CG em Roma 239

⁵¹ BRASIL. MRE. TEL nº 26, da Embaixada em Atenas, em 17 jan. 2012.

Tabela 2 – CCBs na Europa

(fim)

Europa						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
EUR	Luxemburgo	Luxemburgo	5.000			
EUR	Noruega	Oslo	5.546	sim		Tel. Brasemb Oslo 387
EUR	Islândia (jurisd. Oslo)		104			
EUR	Holanda	Haia				
EUR	Holanda	Roterdã	20.426	sim		Tel. CG em Roterdã 348
EUR	Polônia	Varsóvia	380		não	Tel. Brasemb Varsóvia 219
EUR	Portugal	Lisboa	136.220	sim		
EUR	Portugal	Porto			não	Tel. CG em Lisboa 191
EUR	Portugal	Faro				
EUR	Reino Unido	Londres	180.000	sim		Tel. CG em Londres 363
EUR	República Tcheca	Praga	460	sim		Tel. Brasemb Praga 515
EUR	República Eslováquia	Bratislava	102		não	Tel. Brasemb em Bratislava 159
EUR	Romênia	Bucareste	141			
EUR	Rússia	Moscou	400		não	Tel. Brasemb Moscou 661
EUR	Sérvia	Belgrado	108		não	Tel. Brasemb Belgrado 147
EUR	Suécia	Estocolmo	6.462		não	Tel. Brasemb Estocolmo 289
EUR	Suíça	Berna				
EUR	Suíça	Genebra	15.500	sim		Tel. CG em Genebra 155
EUR	Suíça	Zurique	42.000	sim		Tel. CG em Zurique 162
EUR	Ucrânia	Kiev	85		não	Tel. Brasemb Kiev 281
EUR	Vaticano	Vaticano	10		não	Tel. Brasemb Vaticano 211
Total			916.987	18	13	

Fonte: informações recebidas da DBR em janeiro de 2012 e complementadas com Brasileiros no Mundo: estimativas. 3. ed. jun. 2011.

Um exemplo bastante curioso é o que acontece em Hamburgo, na Alemanha. Mesmo não havendo representação consular na cidade, os brasileiros lá residentes formaram um CCB que mantém estreito relacionamento com o Consulado em Berlim e que, por intermédio do trabalho voluntário, coopera

com os funcionários desta cidade quando da realização de consulados itinerantes em Hamburgo⁵².

É importante salientar sobre a existência de projeto piloto do Conselho de Cidadania em Zurique, Genebra, Barcelona e Atenas. Londres não teve quórum para formação de um. Trata-se de concepção atualizada, em substituição aos Conselhos de Cidadãos originais, compostos por representantes eleitos por voto direto. Segundo conselheiros do CRBE, o modelo inicial, no qual os componentes eram designados, estaria hoje esgotado, pois a escolha dos integrantes pelo voto direto asseguraria processo mais democrático e conferiria maior legitimidade a esta instância, que continuaria a manter seu caráter consultivo⁵³.

A América do Sul⁵⁴ é a terceira maior região em número de brasileiros emigrados e conta com um dos mais antigos conselho, qual seja, o CCB em Buenos Aires, constituído em 1996. Trata-se, portanto, de instituição que completou 15 anos de existência em pleno funcionamento, dando publicidade às atas de reuniões. Os CCBs interagem com o CRBE, e vários de seus integrantes acumulam o cargo com o de conselheiro do CRBE.

Análise superficial no continente asiático⁵⁵ demonstra grande diferença entre os totais (número de brasileiros, número de postos com ou sem CCB). Vale ressaltar, entretanto, que o CCB em Beirute, em funcionamento desde novembro de

52 Disponível em: <<http://conciadadam.wordpress.com>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

53 BRASIL. MRE. TEL nº 122, do Consulado-Geral em Genebra, em 12 abr. 2011.

54 Anexo G.

55 Anexo H.

2009, mantém informações compartilhadas por meio da rede social Facebook e desenvolve o Projeto Alecrim, destinado à manutenção da identidade cultural brasileira por intermédio, entre outras atividades, do ensino de Português. Seguindo seu exemplo, portanto, esses conselhos poderiam efetivamente ser utilizados para transmitir a língua e as tradições brasileiras à segunda geração de expatriados. “É necessidade premente das crianças brasileiras que vivem no exterior a manutenção do idioma de origem e de seus vínculos com a cultura brasileira. [...] O domínio do português escrito será indispensável para a busca de emprego caso retornem ao Brasil⁵⁶.”

O CCB de Nagoia, ativo desde 1996, conta com um dos mais altos índices de brasileiros expatriados. Vale igualmente mencionar a realização dos encontros People to People, entre brasileiros dos Territórios Palestinos Ocupados e os de Israel, iniciativa proposta durante a III Conferência Brasileiros no Mundo⁵⁷.

Cumpre notar que, no continente africano⁵⁸, a maioria dos postos não conta com CCBs, excetuando-se Moçambique, que o teve formado em 2010 por ocasião da visita do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Agrega-se o fato do número reduzido de brasileiros. Na Oceania⁵⁹, apesar de Sydney contar com CCB constituído em 2010, o posto informou que o conselho não se encontra ativo por desinteresse e pela pulverização geográfica

56 BRASIL. MRE. TEL nº 122. Op. cit.

57 BRASIL. MRE. TEL nº 73, do Escritório de Representação em Ramala, em 4 fev. 2011.

58 Anexo I.

59 Anexo J.

das lideranças. A maioria dos postos na América Central⁶⁰ declarou não haver interesse por parte da comunidade brasileira na criação de um CCB.

5.1.5.2 Algumas reflexões e questionamentos

Após análise dos dados, conclui-se que, de fato, o tamanho da diáspora influencia na formação dos CCBs. Não pode ser, no entanto, considerado fator único a explicar a sua existência, uma vez que postos com número reduzido de brasileiros têm CCBs constituídos. Há de se questionar, então, se a coesão ou o grau de mobilização social da comunidade local de brasileiros e a influência institucional da repartição consular não teriam influência fundamental na formação dessa agremiação.

5.1.5.3 Projetos pilotos de Conselhos de Cidadania

Conforme mencionado na Circular Telegráfica MRE nº 1.189, de 13 de dezembro de 2011, a “posição do MRE é a de incentivar o ‘empoderamento’ das comunidades brasileiras no exterior, cabendo, portanto, aos nossos conacionais expatriados a tarefa de organizar as eleições dos Conselhos de Cidadania”. O Itamaraty – em especial, o governo – assumiu firme propósito de apoiar e assistir mais ampla e sistematicamente os migrantes e está decidido a interagir com as lideranças comunitárias em bases realistas e efetivas⁶¹.

Ressalta-se o caráter experimental dos conselhos pilotos nos seguintes postos: Consulados-Gerais em Zurique⁶², Genebra,

⁶⁰ Anexo K.

⁶¹ Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva. Op. cit.

⁶² Inauguração do Conselho de Cidadania de Genebra. Videoconferência com o SGEB, em: 9.12.2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/eventos/dezembro-de-2011/inauguracao>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

Barcelona e na Embaixada em Atenas. Esse seria o novo formato, mais democrático para a eleição dos CCBs, que tinham seus representantes indicados por funcionários diplomáticos dos postos.

Em Zurique, as vagas foram divididas por temas: cultura, educação, empresarial, informação/divulgação, jurídico/político, religião, integração e social/saúde. Os eleitos assumiram compromissos de atuação comunitária em áreas temáticas específicas. Ao assumirem seus cargos, declararam estar dispostos a desenvolver trabalho em benefício da comunidade brasileira, de forma voluntária e não remunerada. Vários dos conselheiros eleitos são líderes comunitários e já vinham desenvolvendo trabalho de apoio aos brasileiros residentes na Suíça. No dia 9 de dezembro de 2011, os membros eleitos do Conselho de Cidadania em Genebra tomaram posse e dialogaram com diplomatas da SGEB, por meio de videoconferência, acerca dos objetivos gerais do foro, das ações prioritárias e das metas a serem alcançadas, bem como intercambiaram ideias e informações sobre as atividades e o apoio a ser prestado pelo MRE na implementação de projetos.

Como perspectiva, sugerem-se a revitalização e a modernização do antigo CCB, em atenção à solicitação dos CRBEs e do próprio Itamaraty, quando da plenária da III CBM. Esses conselhos são uma parceria inovadora, podendo auxiliar agentes consulares em diversas áreas de trabalho, como na colaboração na organização dos consulados itinerantes, nas eleições presidenciais, na divulgação de assuntos de interesse da comunidade, no apoio a detentos, na criação de centros

de atendimento e de apoio ao brasileiro no exterior, em planos de evacuação emergencial, em situação de calamidade natural, no auxílio a usuários dos serviços consulares que tenham dificuldade no preenchimento de formulários⁶³. Em certo sentido, complementam o trabalho de assistência dos consulados.

5.2 Modernização do serviço consular

Com a Circular Telegráfica MRE nº 63.692, de 26 de abril de 2007, que lançou ao público o Portal Consular, teve início processo de transformação do projeto de modernização do passaporte brasileiro em um sistema integrado de emissão e controle de passaportes, vistos e outros documentos notariais e de viagem, com compartilhamento de bancos de dados internos e de outros órgãos governamentais. Graças ao SCI, o Brasil tem hoje um dos mais avançados sistemas nessa área, que produz documentação de alta qualidade e segurança, o que tem refletido favoravelmente no tratamento dispensado por outros países a emigrantes e viajantes brasileiros.

Constitui meta a ampliação, para outros postos nos Estados Unidos, da concessão da Carteira de Identidade Consular com atributos biométricos: um cartão de identidade que proporcionará aos brasileiros – regulares ou não regulares – um documento de identificação. É de inegável importância para as centenas de milhares de compatriotas naquele país que só têm

63 Ver, a esse respeito, sugestão de boa prática adotada pelo Consulado em Atlanta (TEL 430, em 7 out. 2011): grupos mais humildes da comunidade têm dificuldade de lidar com processamento eletrônico de formulários e informações; na ausência de um Centro de Apoio ao Imigrante, foram criadas algumas unidades de orientação em igrejas que se dispuseram a colaborar.

passaporte. De posse da carteira de matrícula consular, poderão ter acesso a providências simples do cotidiano, como abrir conta em banco, e em certas cidades e estados ainda poderão ter acessibilidade a serviços sociais, de saúde e de educação. Chicago, cidade de lançamento da carteira, e o estado de Illinois, do que ela é capital, já declararam legal o documento consular brasileiro, exemplo para outros estados e cidades americanas⁶⁴.

Outra ação de grande visibilidade é a atualização dos três volumes do MSCJ *on-line*. Como instrumento de trabalho, precisa ser constantemente atualizado e seu uso requer muitas vezes a consulta das alterações avulsas, o que conduz a erros e perda de tempo. O novo MSCJ será incluído na internet e ganhará caráter interativo, com um sistema de atualização permanente.

O objetivo dessas reformas é duplo: tornar o atendimento consular mais rápido e mais eficiente, e ao mesmo tempo liberar recursos humanos para outras modalidades de assistência aos brasileiros no exterior.

5.3 Políticas migratórias assertivas e aplicação do princípio da reciprocidade

A estagnação econômica da Europa, associada à crise de endividamento de alguns países da Zona do Euro, contribui para ambiente menos “amigável” em relação aos imigrantes. Tem sido particularmente constrangedora a situação a que são submetidos os brasileiros que desembarcam na Espanha, país

64 Entrevista com o Embaixador Eduardo Ricardo Gradilone Neto. Op. cit.

que, por conta de sua crise, passou a maltratar e deportar – sem deixar desembarcar – em massa brasileiros, situação em relação à qual, infelizmente, por se tratar de decisão soberana de um país, não haveria, em princípio, muito o que o governo brasileiro pudesse fazer.

Depois de cinco anos de pacientes esforços na base de negociações em grupos de trabalho de alto nível, que resultaram em certa diminuição do número de deportações – sempre arbitrárias –, os espanhóis continuaram a desrespeitar os cidadãos brasileiros. Por decisão que envolveu consulta à Presidência da República, o governo brasileiro passou a aplicar estritamente o princípio diplomático da reciprocidade aos cidadãos espanhóis que desembarcaram no Brasil. A partir de 1º de abril de 2012, data não desprovida de simbolismo, se não de ironia, o Brasil solicitou a todos os cidadãos espanhóis que desembarcaram no Brasil os mesmos documentos imigratórios exigidos pelas autoridades espanholas (passaporte válido por no mínimo seis meses; comprovante de passagem de ida e volta; documento que comprove reserva em hotel ou, se for hospedar-se em casa de amigos, carta-convite com assinatura e comprovante de residência de quem convida; por último, o espanhol deverá comprovar que tem condições financeiras para arcar com até 170 reais de despesas por dia em território brasileiro), entre outras exigências – e, nas salas de imigração dos aeroportos de chegada ao Brasil, lhes foi dispensada a mesma “boa hospitalidade” concedida aos brasileiros no aeroporto de Barajas até a deportação, se não atendiam a todos os requisitos.

A verdade é que, hoje, a situação se inverteu: a economia brasileira encontra-se com baixos níveis de desemprego, ao passo essa taxa é altíssima na Espanha. Segundo diplomatas entrevistados, autoridades do governo da Espanha, em contato com autoridades brasileiras, já deram claros sinais de preocupação com as medidas de reciprocidade a serem aplicadas pelo governo brasileiro aos seus nacionais. A aplicação da reciprocidade tende a ser, via de regra, um remédio muito eficaz.

6. Sugestões de linhas de ação

*Quem controla uma conversa não é quem fala,
e sim quem escuta*⁶⁵.

Conforme já examinado anteriormente, muitos avanços foram alcançados com o objetivo de aperfeiçoar a assistência e a proteção aos brasileiros no exterior, em especial no período de 2003 a 2012. Muitas boas práticas já vêm sendo adotadas; assim, seria de todo plausível sugerir a continuidade do processo como se encontra: empírico, motivado pela vontade política de transformar substancialmente para melhor uma situação que, no passado, foi motivo de grande descontentamento. A tendência, portanto, é aprofundar a fórmula que tem dado certo: o Itamaraty ouve as comunidades e suas demandas (Ata Consolidada); continua disponibilizando, na medida do possível, em face da conjuntura de restrições orçamentárias por que passa o governo brasileiro, os recursos financeiros e humanos para assistência e proteção a brasileiros no exterior; e tende a aprofundar, a adensar e a intensificar o trabalho já realizado,

65 Dr. Lair Ribeiro, médico neurolinguista.

reproduzindo, sempre que possível, as boas práticas em outras comunidades. Nesse particular, conviria não perder de vista que a reprodução de “boas práticas” não pode ser realizada de forma automática, pois deve respeitar as idiossincrasias culturais, os perfis psicológico e social, e consequentemente as necessidades das comunidades, o contexto cultural, o ambiente social e a legislação dos países onde se encontram cidadãos brasileiros.

Contudo, essencialmente, o principal já tem sido feito pelo governo brasileiro, mediante o Itamaraty, em particular pela SGEB e suas unidades, juntamente com outros ministérios e órgãos da Administração Federal: dar voz e voto aos *brazucas*, para que sejam parte do processo decisório e percebam, pouco a pouco, que a meta de aparelhar melhor as repartições consulares e de apoiar as comunidades brasileiras no exterior é um sonho compartilhado. Como toda grande jornada, começa com um pequeno passo. E grandes passos na direção certa já foram dados.

7. Considerações finais

A experiência de estudar os avanços na área da diplomacia consular foi pessoalmente gratificante, pois, ao investigar em retrospecto o sistema de proteção e de assistência, e as políticas de aperfeiçoamento e de modernização do serviço consular brasileiro, ficou visível que o Brasil tem progredido muito, em termos qualitativos e quantitativos, e que o Itamaraty, sobretudo com a criação do DCB e da SGEB, contribui de forma fundamental neste salto, com a colaboração dos *brazucas*, que passaram, pouco a pouco, a ter voz e voto para a transformação da realidade da diáspora brasileira no exterior.

Os desafios foram e continuam muitos, exigindo das chefias administrativas do Itamaraty a sensibilidade e o discernimento no “saber ouvir” as aspirações da diáspora brasileira. A efetiva democracia exige uma profunda socialização da política, que não pode ficar restrita aos profissionais, mas que precisa envolver os milhões de brasileiros que vivem no exterior.

A assistência e a proteção da diáspora brasileira alcançaram o *status* de política pública. O país adotou uma nova forma de governar baseada no diálogo permanente e qualificado com os diversos segmentos sociais, gerando uma efetiva corresponsabilidade entre o Estado e a população. Esse novo método de gestão, além de justo e respeitoso, conferiu maior legitimidade às decisões políticas e pôde incorporar propostas da sociedade nas políticas públicas.

Conforme tudo o que foi apresentado, é mister dar continuidade e aprofundar o trabalho que está sendo realizado pelo Itamaraty em relação à proteção e à assistência aos brasileiros no exterior, corrigindo os rumos sempre quando necessário. As conferências Brasileiros no Mundo alcançaram a meta de fazer com que os *brazucas* se sintam representados – um primeiro sinal do indicativo de cidadania – e ouvidos – um sinal de que a cidadania é efetiva, e não retórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

DICIONÁRIO de Psicologia. 3. ed. Milão: Paulinas, 1986.

FELDMAN-BIANCO, B.; VIANNA, C. (Eds.). *Brasileiros no exterior: caminhos da cidadania*. Campinas: Unicamp, 2010.

FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Funag, 2007.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____; PIERSON, Christopher. *Conversar com Anthony Giddens: o sentido da Modernidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

WAIZBORT, Leopoldo. *As aventuras de Georg Simmel*. São Paulo: Editora 34, 2000.

Artigos

GRADILONE, Eduardo. A parceria MRE-MPS em apoio aos brasileiros no exterior. Brasília: MRE, 2009.

_____. Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. *Brasileiros no mundo*, Brasília. Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Eduardo_Gradilone.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. A ação do Itamaraty em apoio às comunidades brasileiras no exterior. *Conferências Brasileiros no Mundo*, Brasília: MRE, 2009.

MAIA, Oto Agripino. *Brasileiros no mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior*. MRE, Brasília: 2010.

Circulares Telegráficas

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. CIT nº 1.189/2011.

_____. CIT nº 65.374/2007.

_____. CIT nº 63.692/2007.

_____. CIT nº 80.123/2010.

_____. CIT nº 80.640/2011.

_____. CIT nº 81.719/2011.

_____. CIT nº 81.739/2011.

_____. CIT nº 81.901/2011.

_____. CIT nº 82.772/2011.

_____. CIT nº 83.794/2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. CIT nº 84.236/2011.

_____. CIT nº 84.312/2011.

_____. CIT nº 84.384/2012.

Telegramas e Despachos Telegráficos

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Embaixada do Brasil em Atenas. TEL nº 26, de 17 de janeiro de 2012.

_____. TEL nº 43, de 2 de fevereiro de 2012

_____. Escritório de Representação do Brasil em Ramala. TEL nº 73, de 4 de fevereiro de 2011.

_____. Consulado-Geral do Brasil em Genebra. TEL nº 122, de 12 de abril de 2011.

_____. Consulado-Geral do Brasil em Beirute. TEL nº 262, de 11 de fevereiro de 2011.

_____. Consulado-Geral do Brasil em Zurique. TEL nº 290, de 26 de outubro de 2011.

_____. Consulado-Geral do Brasil em Londres. TEL nº 363, de 27 de maio de 2011

_____. TEL nº 398, de 10 de junho 2011.

_____. Consulado-Geral do Brasil em Lisboa. TEL nº 427, de 23 de novembro de 2011.

_____. Consulado do Brasil em Atlanta. TEL nº 430, de 7 de outubro de 2011.

_____. Sere para Consulado-Geral do Brasil em Londres. Desptel nº 1.189, em 13 dez. 2011.

Entrevistas

Entrevista concedida pelo Embaixador Eduardo Ricardo Gradilone Neto, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, em 22 fev. 2012.

Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB), em 24 fev. 2012.

Documentos Diversos

Anexo a despacho da SGEB ao Memorando SG/206/SCIV-BRAS de 26 jul. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

BRASIL (Ministério das Relações Exteriores). *Manual do Serviço Consular e Jurídico*. Brasília, 1995. Disponível em: <www.portalconsular.itamaraty.gov.br> ou <<https://intratec.itamaraty.gov.br/consular/manual-do-servico-consular>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

BRASILEIROS no mundo. *Cartilha sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/trafico-de-pessoas/Cartilha_Trafico_de_seres_humanos.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. *Faça contato com o membro do CRBE da sua região*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conselho-de-representantes-de-brasileiros-no-exterior-crbe/conselheiros>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

BRASILEIROS no mundo. *Proteção à criança e ao adolescente*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/cartilha-de-protecao-a-crianca-e-ao-adolescente>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. *Proteção à mulher*. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/protecao%20a%20mulher>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

CONFERÊNCIAS Brasileiros no Mundo. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conferencias/>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

CONSELHO de Cidadãos: Berlim. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/conselho-de-cidadaos/conselho%20cidadaos2011%20.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2012.

CONSELHO DE REPRESENTANTES DE BRASILEIROS NO EXTERIOR; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Plano de Ação MRE/CRBE 2011-2012*. Brasília: MRE, 2011. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conselho-de-representantes-de-brasileiros-no-externo-crbe/plano-de-acao-mre-crbe-para-o-bienio-2011-2012/plano-de-acao-mre-crbe-para-2011-e-2012.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

Discurso do Vice-Presidente da República, Michel Temer, por ocasião do Encontro com a Comunidade Brasileira/Conselho de Cidadãos, em Beirute, em 21 nov. 2011.

ENTREVISTA com Embaixador Affonso Massot. *Programa América Legal*. Nova York, Veja TV, 2011. Vídeo da internet. Disponível em: <<http://www.vejatv.com/video-15572.Embaixador-Affonso-Massot-FGTS.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

FIRMEZA, George. Exame comparado de políticas para comunidades nacionais no exterior. Palestra por ocasião do I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo, de 17 e 18 de julho de 2008, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro.

GRADILONE, Eduardo. Palestra no I Curso de Política Externa e Consular para os Membros do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE). Brasília: MRE, 2011.

_____. Planos e ações do MRE na área consular e de apoio a brasileiros no exterior. Discurso no Ciate, em São Paulo, em 11 de outubro de 2008.

_____. Repatriação, migração e direitos humanos. Discurso no Foro sobre Repatriação, Migração e Direitos Humanos, em Assunção, em 19 e 20 de maio de 2009.

MAIA, Oto Agripino. Discurso por ocasião de Seminário na Funag. Brasília: MRE, 2010.

Relatório de Gestão da SGEB ao TCU. Brasília: MRE, 2009.

Texto informativo dirigido ao Senhor DCB sobre dados básicos e tabela comparativa entre os Conselhos Representativos das Comunidades Portuguesa, Mexicana, Italiana e Brasileira no exterior. Brasília: MRE, 2010.

ANEXOS

ANEXO A – Memorando DCJ 106/1995

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MEMORANDUM para Senhor SGEX

Em 15 de Dezembro de 1995.

DCJ/106/CASO

Assistência a brasileiros.
Programa 7: Costa Oeste dos EUA.

No quadro da assistência consular aos cidadãos brasileiros no exterior, consubstanciada no Projeto 7 do Elenco deste Departamento, empreendi viagem de contatos com as comunidades de compatriotas residentes na Costa Oeste dos Estados Unidos e nas áreas de jurisdição das Repartições consulares em Chicago e Houston, tendo completado, dessa forma, o programa de visitas às comunidades brasileiras naquele país, iniciado, em meados deste ano, pela viagem aos Postos da Costa Leste.

2. O objetivo primeiro das visitas foi o de levar-lhes, inclusive e muito enfaticamente aos funcionários dos consulados, as iniciativas e os projetos do Itamaraty no sentido de melhorar substancialmente a qualidade dos serviços prestados pela rede consular, divulgar a natureza desses serviços, quase sempre desconhecidos, bem como ouvir, através de ampla troca de ideias, as sugestões das colônias para o aperfeiçoamento dos mesmos. A finalidade maior desses encontros, além da divulgação, é a de assegurar que o apoio do Governo não cessa com a sua saída do país.

3. Passo a transmitir, a seguir, resumo das impressões colhidas durante os contatos estabelecidos com representantes das colônias de brasileiros em reuniões organizadas pelos Consulados-Gerais em Los Angeles, São Francisco, Chicago e Houston:

LOS ANGELES

4. Na manhã do dia 28 de novembro, reuni-me com os seguintes representantes da colônia brasileira residente na jurisdição do Consulado-Geral em Los Angeles: presidente do Elus Club de San Diego e líder informal da comunidade brasileira naquela cidade: diretora da Brazilian Nites Production; representantes do Banco do Brasil, VARIG e VASP; correspondentes na Califórnia dos

Recebido no SGEX
15/12/95
12h15 Pm

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 2 -

principais jornais do Brasil; dirigentes da Escola de Samba Mocidade Independente de Los Angeles; coreógrafos; proprietária de restaurante brasileiro; diretores de agências de empreendimentos e promoções de cultura brasileira; e proprietários de agências de turismo que servem à comunidade de nacionais.

5. Durante aquele encontro, pude aquilatar os anseios dos quase quinze mil brasileiros contabilizados na jurisdição (Califórnia do Sul, Arizona, Nevada, Utah, Idaho, Montana, Wyoming e Havaí) entre os já legalmente radicados e os que ainda se encontrariam em situação indefinida do ponto de vista imigratório.

6. Dentre os interesse debatidos, acentuou-se a necessidade de estabelecer canal direto de comunicação entre o Consulado-Geral e os brasileiros residentes, talvez sob a forma de "mailing list", não só para a divulgação de informações culturais como também para veicular os esforços do MRE em apoiá-los. Nesse ponto, registrou-se a importância de estender as informações às colônias estabelecidas fora das cidades-sede de Consulados, como a de San Diego, representada no encontro, que contaria com aproximadamente 4.000 nacionais.

7. Sobre o assunto, mencionou-se o interesse de que as informações ao viajante brasileiro fossem facilitadas ainda no território nacional. Respondi com a implantação do projeto de feitura da "cartilha consular", que seria distribuída pelas Repartições brasileiras no exterior, e, particularmente, a agências de viagem e transportadoras aéreas que sirvam ao viajante que parta do Brasil. Ainda a propósito, foi solicitado aos representantes de jornais e rádios locais direcionados à colônia brasileira que busquem colaborar com o CG na divulgação de suas iniciativas, o que recebeu aprovação geral.

8. Conforme conversado durante reunião interna anterior ao encontro com a comunidade, informou-me o Cônsul-Geral ter já planejada a adoção de "voice mail" para o público estrangeiro, que significa cerca de dois terços do trabalho da Repartição sob sua direção, que, em busca de informações sobre concessão de vistos, ocupa grande parte do pessoal de balcão, que poderá, após implantação do novo sistema, ser deslocado para atender a brasileiros.

SÃO FRANCISCO

9. No início dos trabalhos em São Francisco, reuni-me, no dia 29, com os funcionários do Consulado-Geral, especificamente com aqueles lotados no

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 3 -

Setor Consular, bem como com os servidores responsáveis pela recepção ao público. A todos, tal como em Los Angeles, trouxe-lhes a nova filosofia da assistência ao cidadão brasileiro no exterior, e uma idéia do que deles é esperado como contribuição pessoal e profissional.

10. As entrevistas com membros representativos da comunidade brasileira na área da baía de São Francisco, de aproximadamente 20.000 pessoas, foram divididas em dois encontros, na manhã e na tarde do dia 30. No primeiro deles, estiveram no Consulado-Geral os gerentes das agências locais do Banco do Brasil, VARIG, e VASP, o presidente da Brazil Society of Northern California, que representou, ainda, a Pan American Society, o editor do jornal quinzenal Brazil Today, editado em língua portuguesa; e proprietário brasileiro de agência de turismo que serve às colônias de nacionais residentes na região.

11. Na parte da tarde, fiz palestra seguida de debate com cerca de cinquenta pessoas, entre as quais o presidente do Brazilian Cultural Club, que faz em representação a direção do Bay Area Brazilian Club; com dirigente do Cabrillo Club, outra associação que reúne membros da comunidade brasileira; com o presidente da Associação de Estudantes da Universidade de Stanford; com representante da grupo de estudantes brasileiros da Universidade de Berkeley; com cinco pastores (todos brasileiros) que atuam na Igreja Pentecostal de El Cerrito, na Igreja Batista de San Bruno, em congregações protestantes do Vale do Silício, e nas igrejas da Assembléia de Deus em São Francisco e em San José; com padre militante na comunidade católica de San José; com representante da Brazil Action Solidarity Exchange; com representante da confederação Brasileira de Futebol; com representantes dos taxistas brasileiros que trabalham na área da Baía; com dirigente do jornal brasileiro do Vale Central e da comunidade brasileiro de Fresno; com editor do jornal português de San José; com jornalista responsável pela programação relativa ao Brasil da Radio da Universidade de São Francisco; com representantes dos brasileiros trabalhadores em carpintaria e faxina; e com outras lideranças comunitárias.

12. Em ambas as reuniões, transmiti aos presentes a preocupação do Governo brasileiro com a extraterritorialidade da cidadania e as iniciativas do MRE para traduzi-la em medidas de apoio. Sem nenhuma exceção, todos os debatedores expressaram acentuada satisfação com o que chamaram de novos ares de nossa atuação neste campo, e louvaram o interesse da Casa em vir-lhes ao encontro, o que, afirmaram, encurtaria a distância que persistiria entre a Repartição consular e seus usuários, ainda que causada por ignorância acerca dos serviços que estariam à sua disposição.

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 4 -

13. Convidados a externar suas opiniões quanto ao atendimento oferecido pelo Consulado-Geral, meus interlocutores acordaram quanto ao desejo de verem aperfeiçoados os contatos com a comunidade de brasileiros, seja através de uma melhor recepção no balcão (o espaço para o público é reduzido e inadequado, por lamentável corte de espaço havido há alguns anos, e que deve ser recuperado a custos muito reduzidos) ou mesmo por meio de facilidades de obtenção de informações pelo telefone (como em Los Angeles, recomendei fosse a "voice mail" mais destinada ao estrangeiro do que ao nacional brasileiro).

14. Grande parte do relato propiciado pelos cidadãos presentes ao encontro ateu-se a casos de atendimento deficiente por parte de funcionários de balcão do CG. Líderes religiosos deram testemunho de problemas acontecidos com membros de suas congregações que teriam desistido de buscar apoio do Consulado-Geral por terem sido objeto de tratamento inadequado proveniente de alguns daqueles servidores. Estes testemunhos construtivos foram recolhidos pelo Cônsul-Geral para as providências cabíveis.

15. Outros, proprietários de empresas nos Estados Unidos, trouxeram o tema da impossibilidade de receberem visto norte-americano de permanência, particularmente o "E 1", por falta de acordo bilateral que permita a perfeita inserção dos empresários de uma das partes no território da outra, gênero de ato internacional que teria sido celebrado por Washington com vários países do mundo sem a importância econômica do Brasil. Relatei-lhes a iniciativa do Itamaraty em assinar acordo com a Argentina sobre o assunto, e que ao regressar verificaria a possibilidade de ser aplicada no relacionamento bilateral com os EUA.

16. Das reuniões ficou-me a convicção de que a colônia brasileira na área da Baía de São Francisco muito lucraria se dispusesse de um órgão que pudesse agrupar todos os seus extratos, não de maneira associativa dada a diversidade sócio-econômica daquela comunidade, mas que configurasse um foro informal de aconselhamento para discussão dos temas de interesse geral, onde tivessem assento todos aqueles segmentos, ainda que não formalmente representados.

CHICAGO

17. Na manhã e na tarde do dia 2 de dezembro, conversei, no Consulado-Geral em Chicago, com pessoas representativas da colônia brasileira residente na jurisdição daquela Repartição, que engloba os Estados de Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Missouri,

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 5 -

Nebraska, South Dakota, North Dakota e Wisconsin. Segundo estimativa do CG, referente ao censo de 1990, o número de brasileiros na área de Chicago alcançaria 833, e 6.289 em todo seu espaço jurisdicional.

18. Estiveram comigo: padre católico titular de paróquia frequentada pela comunidade brasileira; professores brasileiros da MacArthur Foundation, da Universidade de Michigan, da Northwestern University, da Universidade de Illinois e da Universidade de Chicago; o antropólogo Roberto da Matta, hoje lecionando na Universidade Notre Dame; o Professor José Scheinkman, Diretor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago; pastor brasileiro da Igreja Evangélica; diretores do Brazilian Promotion Center; dirigentes da organização Partners of America, seções Illinois/Chicago e Illinois/São Paulo; e profissionais brasileiros das áreas médica, odontológica, empresarial, gráfica e de serviços.

19. Ressaltei-lhes que, embora fosse incumbência do Itamaraty apoiar o nacional fora do território brasileiro, essa situação muito ganharia em efetividade e substância se os próprios cidadãos participassem do processo, através da colaboração direta com o Consulado-Geral.

20. Essa participação poderia tomar a forma de um Conselho de Cidadãos, nos moldes do explicado ao final do presente Memorandum no item correspondente a Conclusões e Sugestões, iniciativa que recebeu pronta aceitação por parte dos presentes, que bem souberam compreender o valor de contarem com um foro de discussão de seus problemas e interesses baseado na interação comunidade/consulado.

21. Convidados a opinar quanto ao atendimento que o Consulado-Geral dedicaria aos usuários brasileiros, não só com relação aos serviços consulares propriamente ditos mas também quanto a presença da Repartição no convívio com a colônia brasileira, recebi informações de que esta estaria contando com permanente apoio dos diplomatas ali lotados para a realização dos eventos por ela organizados, particularmente a partir da chegada do atual titular.

22. Uma das considerações sempre apresentadas pelos meus interlocutores dizia respeito aos problemas acarretados pela situação irregular de brasileiros, e que seria de grande interesse para todos que se pudesse dispor de um roteiro de providências para a legalização desses compatriotas. Assinalei-lhes já ter encomendado ao Escritório Arnold and Porter, que presta consultoria jurídica à Embaixada em Washington, que elaborasse documento que pudesse servir de guia.

23. Ainda sobre o tema, foi-me ressaltado que o plano do Partido Republicano para redução do déficit fiscal e orçamentário norte-americano passaria pela redução, ou até mesmo eliminação, dos benefícios de saúde e de previdência hoje oferecidos aos estrangeiros legais,

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 6 -

no rastro do projeto californiano, recentemente derrubado pelo legislativo estadual, de cortar aquela assistência aos imigrantes ilegais. Acenei-lhes, também, com a hipótese de se acionar, para tal, aquele Escritório para apresentação de estudo específico.

24. Sugestão encaminhada por cidadão brasileiro, profissional da área de comunicação, que pareceu-me interessante, seria a de veicular informações consulares pela televisão, como já faria o consulado francês em Chicago por intermédio de fita de vídeo gravada em Paris. Como no caso da França, poderia ser exibido o material em questão nos canais de televisão de utilidade pública, a custo extremamente reduzido, em periodicidade trimestral ou semestral.

25. Ainda no campo da divulgação de serviços, outra idéia sugerida foi a de afixar no passaporte do viajante brasileiro ao deixar o país o folheto informativo que seria distribuído à guisa de cartilha consular, para que possa ser objeto de consulta constante e não significar mais um papel oficial a descartar.

26. Por último, solicitou-se uma maior utilização dos serviços do correio, como forma de reduzir a necessidade do comparecimento físico do usuário à Repartição consular, particularmente conveniente quando se pensa em uma jurisdição extensa como a do Consulado-geral em Chicago. Respondi-lhes com essa possibilidade, mas não de maneira completa, haja vista a existência de requisitos na lei brasileira, como no caso do registro de nascimento, que obrigam a presença do pai declarante perante o agente notarial.

HOUSTON

27. Na manhã do dia 5, estiveram comigo reunidas pessoas representativas da colônia brasileira residente na jurisdição do Consulado-Geral em Houston, que compreende os Estados de Novo México, Oklahoma, Colorado, Texas e Kansas. Os números estimativos da presença brasileira com que trabalha aquela Repartição indicam aproximadamente 15.000 cidadãos nacionais radicados em toda a jurisdição, sendo 3.000 na área urbana em torno de Houston, e 5.000 em Dallas, o que configura a maior concentração de brasileiros na região em exame.

28. Ao encontro no Consulado-Geral compareceram representantes de firmas brasileiras, como PETROBRAS, VARIG, TRAMONTINA, CONFAB; de dirigentes da Associação de Estudantes Brasileiros de Austin; das universidades de Rice e do Texas; do Methodist Hospital; de diretores de agências de turismo; de funcionários de escritórios de

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 7 -

tradutores para o português; e de profissionais brasileiros dos setores artístico e empresarial.

29. Depois de ter trazido aos presentes o novo espírito com que o Governo brasileiro responde à crescente expansão do movimento emigratório de seus nacionais, convoquei-os a para externarem seus comentários e sugestões sobre o atendimento já prestado ou a ser prestado pelo Consulado-Geral. De imediato, pus em debate a criação de um Conselho da Cidadania, que recebeu, como de hábito, entusiástica aceitação da platéia.

30. Os primeiros testemunhos foram de louvor ao apoio proporcionado pelo Consulado-Geral, não só no atendimento ao cidadão brasileiro, com também no tratamento ao norte-americano. Representante de empresa brasileira na área de prospecção de petróleo registrou elogio quanto à rápida concessão de vistos a profissionais a serem enviados ao Brasil pelas companhias americanas do setor.

31. Foi, manifestada, mais uma vez, a falta de material informativo sobre o Brasil em geral, que pudesse ser distribuído pelas agências de turismo dirigidas por brasileiros. Sobre o tema, sugeriu-se a implantação, talvez em uma ante-sala, de um espaço para a cultura brasileira, decorada com fotografias, para divulgação turística àqueles que aguardassem seus vistos.

32. Levantou-se, também, a conveniência de estabelecer no Consulado-Geral sistema informativo no gênero de "home page", no que toca a dados gerais, e do tipo "voice mail", no que respeita a questões específicas de cunho consular, além do uso de " e-mail " para os usuários que não residem na cidade-sede da jurisdição. Observou-se, por outro lado, a importância de os funcionários do CG participarem de eventos organizados pela comunidade brasileira, e os efeitos positivos de um melhor relacionamento com formadores de opinião pública para a divulgação de uma boa imagem do Brasil.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

33. Permita-me Vossa Excelência iniciar esta parte apreciativa com assunto sempre presente nas preocupações de todas as comunidades de brasileiros que visitei, ou seja, a má imagem do Brasil veiculada pelos órgãos de comunicação norte-americanos. Uma imagem negativa do nosso país repercute na esfera pessoal dos cidadãos brasileiros nos EUA, com repercussões no seu meio social e profissional, bem como no de seus familiares. Acredito que uma coordenação entre o Núcleo de Divulgação e a rede consular nos Estados Unidos poderia ser de extrema valia

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

- pág. 8 -

para o trato do tema em exame.

34. Após ter completado o programa de visitas às comunidades brasileiras nos Estados Unidos, e às Repartições consulares em cujas jurisdições aquelas se encontram, saltam, à primeira vista, duas observações que se fazem necessárias. A primeira delas relaciona-se com as diferenças que apresentam entre si as várias colônias de residentes, e, conseqüentemente, o tipo de apoio consular por elas esperado. A outra versa sobre a necessidade de a rede consular sair ao encontro do usuário, encurtando a distância entre o cidadão e a entidade prestadora de serviços.

35. Quanto à parte inicial, cumpre observar que a presença brasileira na Costa Oeste dos Estados Unidos difere daquela concentrada nas cidades do litoral atlântico no menor número de residentes e em um perfil sócio-econômico mais elevado. Com base no menor custo do transporte aéreo a partir do Brasil, a preferência dos que viajam para tentar uma vida melhor recai mais em Miami ou em Nova York do que em Los Angeles ou São Francisco.

36. Se, de um lado, são menos numerosos os cidadãos brasileiros na Costa Oeste, não deverá ser menor a preocupação da rede consular em servi-los, já que precisarão de um apoio mais sofisticado do que aquele referente ao provimento básico de suas necessidades pessoais, como o normalmente registrado pelos Postos da Costa Leste. Por outro lado, por seu nível cultural mais elevado, muitos deles universitários, sociólogos, antropólogos e economistas, são formadores de opinião qualificada no Brasil. Nas conversas mantidas em Los Angeles e Chicago, por exemplo, os temas relacionaram-se mais com o desempenho de atividades profissionais, geralmente ligadas às artes e à cultura brasileiras, do que com o aspecto da normalização de suas condições imigratórias individuais.

37. Por outro lado, é primordial abrir os Consulados-Gerais para o oferecimento de apoio não só ao brasileiro residente na área urbana servida pela Repartição em questão, como também para levar o atendimento aos cidadãos domiciliados fora da cidade-sede da jurisdição consular, através da instituição de programa de missões consulares itinerantes, no espírito do Projeto 8 do Elenco do DCJ.

38. A essa ação externa da rede consular deverá juntar-se um esforço de divulgação dos serviços por ela prestados, assunto levantado pelos representantes das comunidades em todas as reuniões realizadas. Foram, a esse propósito, também unânimes em louvar a iniciativa da criação de uma cartilha explicativa das atividades de atendimento consular, que poderia ser de cunho geral ou versar sobre interesses específicos, como o de veicular orientações sobre casamento, registro de filhos,

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 15/12/95

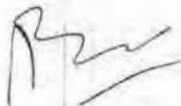
- pág. 9 -

nacionalidade, etc.

39. No que toca à distribuição das cartilhas, sugeri, o que foi prontamente aceito, valer-nos não só do encaminhamento por via postal aos matriculados nos vários Consulados-Gerais, o que tenderia, positivamente, a aumentar o número de cidadãos nacionais registrados, como também dos órgãos informativos direcionados à colônia, em seus segmentos radiofônicos, televisivos e escritos, com possibilidade de veiculação pela INTERNET.

40. Lógico que o redimensionamento das estruturas consulares visitadas para a atividade precípua de atendimento ao brasileiro redundará, em primeira instância, em maiores despesas, como as que permitirão maior espaço ou equipamentos mais atualizados. 41. Talvez a maior proposta que pude apresentar a todos os meus interlocutores para o aperfeiçoamento da assistência ao cidadão nacional que tenha vindo a tona durante as conversações mantidas com brasileiros na viagem em exame, tenha sido a criação de Conselhos de Cidadãos, presididos pelos Cônsules-Gerais, que configuraria um foro de interação e permanente discussão dos temas inerentes ao apoio aos compatriotas expatriados. Em Memorandum à parte, estarei encaminhando o assunto a Vossa Excelência com maior riqueza de detalhes.

Respeitosamente,



Affonso de Alencastro Massot
Chefe do DCJ

ANEXO B – Memorando DCJ 107/1995

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MEMORANDUM para Senhor SGEX

Em 15 de dezembro de 1995.

DCJ/107/CASC

Projeto 7. Visita às
comunidades brasileiras.
Conselho de Cidadãos.

Conforme adiantado pelo Memorandum DCJ 106/95, encaminho a Vossa Excelência o projeto de criação dos Conselhos de Cidadãos, idéia concebida quando de minha viagem às áreas sob jurisdição dos Consulados-Gerais em Los Angeles, São Francisco, Chicago e Houston, com o objetivo de travar contato com as comunidades de cidadãos brasileiros lá residentes.

2. Durante todas as conversas mantidas com membros representativos daquelas colônias nacionais, pude aquilatar a falta de interação entre as Repartições consulares sediadas nas cidades acima mencionadas e os usuários brasileiros dos serviços por elas prestados, a qual poderia ser encurtada ou mesmo anulada pela ação conjunta Conselho/Consulado-Geral.

3. Paralelamente, os diversos segmentos sócio-econômicos das colônias não se frequentam entre si, o que impossibilita a criação de associações de brasileiros.

4. Minha idéia seria a de um Conselho, presidido pelo Cônsul-Geral, naturalmente apolítico, informal, sem finalidade representativa mas de aconselhamento, composto de pessoas conhecidas da colônia brasileira em uma determinada jurisdição consular, especialmente convidados pelo Cônsul-Geral com a preocupação de espelhar todo o universo da comunidade nacional ali residente. Seria de todo interessante tivessem assento no Conselho dirigentes de jornais ou rádios ou televisões a ela direcionados, líderes religiosos ou assistenciais, diretores de associações de profissionais brasileiros (taxistas e faxineiros, por exemplo) bem como empresários.

4. Os encontros, que deveriam realizar-se nas dependências dos Consulados-Gerais, obedeceriam a uma periodicidade julgada conveniente pelo titular da Repartição, possivelmente de quatro em quatro meses, e contemplariam a possibilidade de convocação extraordinária para o trato de assuntos considerados como relevantes por aquelas chefias.

5. Para a implantação dos Conselhos, submeto à

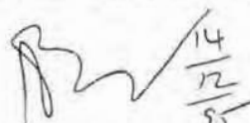
SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de ~~14/12/95~~

- pág. 2 -

consideração de Vossa Excelência minuta de circular
telegráfica aos postos nos Estados Unidos, como
experiência piloto a ser oportunamente estendida ao
restante da rede consular.

Respeitosamente,



Affonso de Alencastro Massot
Chefe do DCJ

ANEXO C – Memorando DCJ 30/1995

Obs.: este memorando encontra-se no arquivo histórico de originais do Itamaraty na forma aqui reproduzida: sem assinatura e preenchido à mão (página 8).

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	
MEMORANDUM para Senhor SGEX	
Em 25 de abril de 1995,	
DCJ/ 30 /CASC	
DCJ. Elenco de Projetos.	
Passo às mãos de Vossa Excelência, elenco de projetos que o DCJ tenciona executar já a partir de maio próximo. A medida em que forem sendo implementados ou aperfeiçoados serão objeto de memoranda específicos, que se referirão ao número do projeto original.	
PRO 1	INFORMATIZAÇÃO
Trata-se de projeto prioritário do qual derivam muitos outros. As Divisões do DCJ e a Rede Consular são prestadoras de serviços e de seu bom desempenho depende em parte a imagem do Itamaraty. A informatização é fundamental para o aperfeiçoamento dos serviços. Torna-se necessário avaliar o equipamento ora disponível e o número desejável; verificar em cada Divisão o tipo de trabalho realizado pelos diversos setores e elaborar os "softwares" específicos; utilizar "scanners" para arquivo de documentos; interligar as Divisões ao Departamento em rede; elaborar programa para o aproveitamento dos dados do SIAC, atualmente não resgatáveis. Quanto à rede no exterior, fazer levantamento dos equipamentos existentes e elaborar programas para as atividades consulares, a serem padronizadas. Interligar os principais consulados à rede, para alimentação do SIAC via Infonet. Este projeto, que se pretende implementar ainda este ano, já está em fase de execução inicial, tendo o técnico Cláudio Brito, a meu pedido, iniciado a avaliação das Divisões.	
PRO 2	PADRONIZAÇÃO
Atualmente a documentação expedida pela rede consular (certidões, declarações, módulos, formulários,	

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 2 -

procurações etc) não é padronizada.

Já foram solicitadas à rede modelos de toda a documentação por ela expedida. A documentação já foi recebida na SERE. Será convocada já em maior força tarefa composta de três funcionários altamente experientes e um diplomata, vindos do exterior, para elaborarem os modelos definitivos a serem doravante utilizados, e a serem objeto de programa em disco para distribuição à rede. Com isto, teremos a padronização, evitando os inconvenientes da situação atual, quando repartições consulares situadas às vezes num mesmo país expedem documentos de diferente formato e dizeres.

PRO 3 REVISÃO, ATUALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO MANUAL DE SERVIÇO CONSULAR E JURÍDICO (MSCJ)

A mesma força tarefa supracitada terá como mandato rever e atualizar o MSCJ, coletânea de leis e regulamentos indispensáveis à atividade consular, à luz das necessidades decorrentes do aumento do número de brasileiros no exterior. Será assistida por contribuições solicitadas aos postos. O MSCJ deverá ser objeto de programação atual, quando repartições consulares situadas às vezes num mesmo país expedem documentos de diferente formato e dizeres.

PRO 4 CRIAÇÃO DE NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA AO BRASILEIRO

Pretende-se sugerir oportunamente a red denominação da DCN para Divisão de Assistência Consular, com a criação de Núcleo de Assistência ao Cidadão Brasileiro, a ser composto de 2 diplomatas e funcionários administrativos, sob a coordenação do Chefe da DCN. O núcleo disporia assim de equipe "full time" para esta atividade e de linhas de telefone e fax para agilização das providências de assistência consular e jurídica. A divulgação na mídia desta providência certamente será bem recebida pela opinião pública.

PRO 5 AVALIAÇÃO DA REDE

Com o intuito de obter uma informação tão completa quanto possível da rede de Consulados e de Setores Consulares de Embaixadas sobre suas atividades e sobre a presença brasileira em suas jurisdições, foi expedida em 16 de janeiro circular a todos os postos solicitando o preenchimento de módulo contendo: número de brasileiros residentes, número estimado de brasileiros não legalizados, número de presos, associações de brasileiros, empresas, vôos do Brasil, Vice-Consulados, Consulados

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 3 -

Honorários, funcionários diplomáticos e não diplomáticos com funções consulares, comentários sobre a jurisdição, despesas com assistência consular, despesas com assistência jurídica, renda consular, repatriações e quantidade, por tipo, de documentos processados.

Trata-se da primeira vez que tal radiografia é feita e a análise ora empreendida dos dados dela resultantes servirão para identificar os objetivos prioritários da assistência consular. Esta primeira circular será seguida de outra ampliando as informações já recebidas.

PRO 6 PRIORIDADES PARA A ASSISTÊNCIA CONSULAR

Da análise parcial já empreendida dos dados recebidos da rede, foi possível identificar os principais núcleos de brasileiros residentes no exterior, tocando agora complementá-los com dados referentes à presença de turistas. Será possível, assim, elaborar plano para a rede consular * abrangendo: redimensionamento (ampliação ou supressão); tipo de assistência (urbana, rural, a presos, etc); lotação desejável; direcionamento de recursos ou de assistência jurídica; rede honorária; visitas a comunidades, etc.

PRO 7 VISITAS ÀS COMUNIDADES BRASILEIRAS

Identificados os principais núcleos de presença de brasileiros no exterior, trata-se agora de ir ao seu encontro, promovendo contato com as entidades ou personalidades mais representativas da colônia, tal como as autoridades italianas, portuguesas, espanholas, alemãs, etc. Esta é a melhor forma de sentir suas necessidades e identificar a melhor maneira de apoiá-las. Neste sentido, o DCJ está elaborando programa de visitas a serem realizadas em futuro próximo.

Trata-se também de visitar alguns postos da rede e sensibilizá-los para uma atuação mais direta junto às comunidades, sentindo-lhes o pulso e seus problemas e estimulando a criação de associações de brasileiros.

PRO 8 ATENDIMENTO NO EXTERIOR

Sensibilizar a repartição para um atendimento crescentemente cortês a quem busca a rede e seus serviços, pois têm sido correntes as reclamações sobre a qualidade do atendimento, com repercussões negativas sobre a imagem do Itamaraty. Prevê-se a elaboração de folheto a ser distribuído aos postos e divulgado, sobre os serviços prestados pelas repartições consulares - a ser também

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 4 -

elaborado pela força-tarefa encarregada dos PRO 2 e PRO 3. Cogita-se também da afixação nas repartições de notícias ao público informando da possibilidade de manifestar-se por escrito, em módulo próprio para tal fim, sobre a qualidade dos serviços recebidos e sugestões para seu aperfeiçoamento.

PRO 9 ASSISTÊNCIA A PRESOS BRASILEIROS

Constata-se a existência de cerca de 900 presos brasileiros no exterior. Trata-se de promover visitas periódicas, semestrais aos presídios, para acompanhamento da situação pessoal e legal de cada um, com a elaboração de fichas, para avaliar se lhes está sendo negada justiça ou se sua situação é precária em termos de direitos humanos ou de saúde. A assistência médica ou jurídica poderá ser direcionada ou solicitada, dependendo do país. Já se começou a implementar este ano no Paraguai, e as repartições serão instruídas por circel a como proceder.

PRO 10 ASSISTENCIA JURÍDICA

Dada a disponibilidade de dotação orçamentária, pretende-se dar seguimento à prestação de assistência jurídica sempre que necessária a brasileiros no exterior. Dar-se-á preferência a casos de desvalimento ou aqueles que por suas características sejam paradigmáticos e de interesse de maior número de pessoas. Determinadas situações também serão objeto de pedidos de pareceres jurídicos no exterior, quando de interesse geral, tais como tratamento dado a brasileiros à chegada aos países, ou sobre regulamentos de imigração ou maneira de atenderem em consulados estrangeiros e exigências ali feitas, à luz da legislação do país em questão. Sensibilizar os postos para que informem da ocorrência de situações que possam merecer pareceres ou a contratação imediata de advogado para defesa de direitos.

PRO 11 ASSISTÊNCIA CONSULAR A EMPRESÁRIOS

Tratando a assistência consular da defesa dos direitos das pessoas físicas e jurídicas, é importante mobilizar a rede para assistir também o empresário, com vistas a facilitar sua plena inserção legal no país onde opera. Desde contatos com autoridades administrativas para fins de expedição de documentos de residência, como identificação destas situações através de contatos da rede com associações ou câmaras de comércio que congreguem

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 5 -

empresários brasileiros e comunicação à Secretaria de Estado para eventuais providências. No âmbito do Mercosul, facilitar a circulação e inserção do empresário através de acordos bilaterais ou multilaterais sobre vistos permanentes e de negócios.

PRO 12 FUNDO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR

Iniciar a implementação do Fundo de Assistência Consular, criado em dezembro passado. Atribuir a determinados postos da rede uma dotação ao início do ano, para fazer face a despesas imprevistas com assistência consular. É iniciativa pioneira, pois a rede não dispunha desta facilidade, o que gerava grandes dificuldades no atendimento.

PRO 13 REVITALIZAÇÃO DA REDE DE VICE-CONSULADOS

Situados em regiões de fronteira e em muitos casos inóspitas, apesar de sua proximidade com o Brasil, vinham sendo tratados como os postos mais remotos. Visitas têm sido a eles realizadas pelo Chefe do DCJ, para avaliar seus problemas e estimular sua atividade, muitas vezes de importância inestimável, como no caso do Paraguai, no atendimento às colônias de brasileiros. Devem ser convenientemente lotados, equipados e dotados de veículo utilitário. As visitas prosseguirão este ano.

PRO 14 REPENSAMENTO DA REDE HONORÁRIA

Trata-se de rede extremamente valiosa de apoio à tarefa das Embaixadas e Consulados e que não tem sido aproveitada convenientemente. É necessário estabelecer contato com seus titulares, instruí-los adequadamente, manter correspondência ocasional do Chefe do DCJ e enviar-lhes material de expediente, legislação, propaganda, instruções, etc. Ao mesmo tempo, repensar a rede quanto à sua ampliação, solicitando aos postos opinião sobre o assunto. Neste sentido será elaborada circular telegráfica.

PRO 15 COORDENAÇÃO DOS POSTOS

A coordenação de atividades consulares, já iniciada em 1994 com as bem resultadas reuniões de Washington, Santa Cruz de La Sierra e Montevideu, deverá prosseguir este ano com reuniões de coordenação na Europa Ocidental. A sistematização de reuniões bianuais de

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 6 -

avaliação, coordenação e aperfeiçoamento de serviços é meta desejável.

PRO 16 TREINAMENTO DE FUNCIONÁRIOS NO EXTERIOR E NO BRASIL

Dando prosseguimento ao realizado em 1994, continuar a ser implementado o programa de treinamento de funcionários do DCJ em consulados da América Latina. O programa visa a constituir um grupo de profissionais especializados em funções consulares, que aprendam no exterior atendimento a brasileiros e ensinem seus conhecimentos em prática na SERE. São lotados durante 2/3 de sua estada no exterior no balcão de atendimento ao público.

Torna-se igualmente importante promover na SERE novos cursos anuais de prática consular, nos moldes do já realizado pelo DCJ em fins de 1994 para funcionários administrativos e diplomatas.

PRO 17 CONSULADOS SAZONAIS E MISSÕES ITINERANTES

Pretende-se dar prosseguimento, se necessário, às Missões Consulares itinerantes, sobretudo no Paraguai, para levar o atendimento consular - e em alguns casos unidades médicas móveis - aos presídios de brasileiros, particularmente às populações mais carenciadas. Igualmente serão instalados consulados sazonais em áreas de maior afluxo de turistas brasileiros em determinadas cidades, tal como em Orlando, durante as férias escolares, ou de apoio por ocasião de jogos olímpicos ou torneios de futebol que atraiam grande número de torcedores (como exemplos: Copa do Mundo de 1994; Jogos Panamericanos de Mar del Plata de 1995 e Copa America de 1995, em Rivera).

PRO 18 COMBATE AO CRIME TRANSNACIONAL

Prevê-se a negociação e celebração de acordos de extradição, cooperação judiciária em matéria civil, cooperação judiciária em matéria penal e sobre lavagem de dinheiro, com vistas a apertelcoar os instrumentos de combate ao crime transnacional. Serão apresentados projetos neste sentido, identificando as regiões consideradas prioritárias para esta importante atividade do Itamaraty em coordenação com o Ministério da Justiça.

PRO 19 NACIONALIDADE E REGISTRO CONSULAR

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 7 -

Dadas as alterações ocorridas em 1994 no artigo 12 da Constituição Federal, torna-se necessário, em coordenação com o Ministério da Justiça, prover soluções para determinadas situações criadas pela emenda e que afetam a natureza do registro consular, e a aquisição de outra nacionalidade. Faz-se mister também aperfeiçoar dispositivos da Lei de Registros Públicos com esta finalidade. Neste sentido, já foi enviado em 13 de abril Aviso ao Ministro da Justiça, ao qual se seguirão outras iniciativas.

PRO 20 AGILIZAÇÃO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS E DE DECISÕES JUDICIAIS

Em decorrência do PRO 1, pretende-se a informatização através de "scanners" de arquivo e trâmite de cartas rogatórias, de processos de perda de nacionalidade e de medidas compulsórias (expulsão, extradição e deportação de estrangeiros) entre outros assuntos vinculados à esfera jurídica.

PRO 21 CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS INTERNACIONAIS

Igualmente, como decorrência do PRO 1, arquivamento em disco da coleção de atos internacionais para facilitar consulta e distribuição dos mesmos aos inúmeros solicitantes. Estudar, com vistas à sua implementação, oferecimento da gráfica do Senado Federal para prosseguir a publicação e distribuição aos postos da coleção de atos internacionais, interrompida há cinco anos.

PRO 22 EMOLUMENTOS CONSULARES

Tenciona-se proceder a um exame de reavaliação dos valores cobrados pela tabela em vigência, com vistas a adequar o custo dos serviços consulares às peculiaridades locais, bem como estabelecer sistema seletivo de isenção de cobrança para cidadãos brasileiros desvalidos.

PRO 23 APERFEIÇOAMENTO DA EXPEDIÇÃO DE VISTOS

Objetiva-se vinculação direta aos bancos de dados do Departamento de Polícia Federal e da Secretaria de Assuntos Estratégicos para agilização do processo de consulta e autorização de vistos consulares, e atualização

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 8 -

expedida da lista de controle consular enviada aos postos.

PRO 24 ESTÍMULO AO TURISMO E AO INVESTIMENTO

Pretende-se implementar medidas que facilitem o ingresso de turistas e de homens de negócios, bem como a inserção legal destes últimos. Neste sentido, já foram sugeridas modificações à Lei de Estrangeiros e aprovado decreto sobre visto temporário de negócios. Deverão prosseguir, em coordenação com o Ministério da Justiça, iniciativas para celebração de acordos bilaterais para facilitação de vistos a empresários e de isenção de vistos em passaportes de turistas.

PRO 25 DESBUROCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXPEDIÇÃO DE VISTOS

* O projeto visa dar mais autonomia aos postos nos casos de concessão de vistos solicitados para autoridades ou entidades consideradas idôneas, caso em que se faria a comunicação a posteriori.

PRO 26 APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE ADOÇÕES INTERNACIONAIS

Com base no desenvolvimento do processo de informatização delineado no PRO 1 do presente Elenco, será implantado um banco de dados sobre menores adotados, a ser alimentado pelos postos, através das informações contidas nos formulários de matrícula consular.

Por outro lado, em coordenação com o Ministério da Justiça, deverá ser estudada a criação de uma autoridade central para concentrar o tema em âmbito nacional, conforme indicado na Convenção da Haia sobre Adoção Internacional de 1993, cuja participação brasileira foi recentemente aprovada pelo Congresso Nacional.

PRO 27 - CARTILHA

PRO 28 - DOCUMENTAÇÃO DE BRASILEIROS

PRO 29 - CONSELHO DE CIDADÃOS

2. Dada a natureza dos projetos consulares, que se pretende estejam em permanente e dinâmica adaptação aos fatos decorrentes da presença de nacionais no exterior, o presente elenco não pode nem aspira a esgotar as iniciativas do Departamento Consular e Jurídico no trato dos temas sob sua responsabilidade. Serve apenas como balizamento para sua atuação frente ao quadro que ora se

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Memo DCJ de 25/04/95

- pág. 9 -

apresenta, mas configura, também, alicerce sólido para futuras ações que o processo de assistência ao cidadão brasileiro venha a exigir.

Respeitosamente,

Affonso de Alencastro Massot
Chefe do DCJ

ANEXO D – Estatísticas do Serviço Consular Brasileiro (2009/2010)

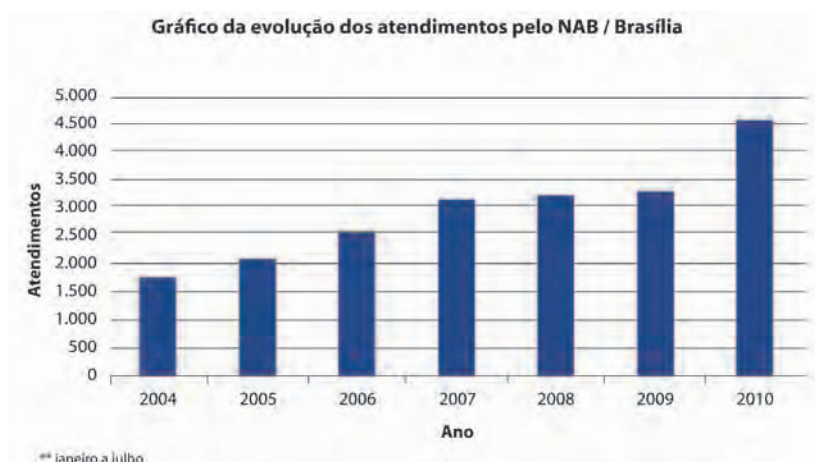
Fonte: folheto MRE/SGEB

Atividades na Secretaria de Estado em Brasília

Núcleo de Assistência a Brasileiros no Exterior (NAB)*

2004	1.748
2005	2.114
2006	2.570
2007	3.147
2008	3.213
2009	3.312
2010**	4.563

* Médias estimadas de atendimentos ao público via balcão, carta, fax, telefone e correio eletrônico, bem como de casos de assistência a familiares e amigos de brasileiros com dificuldades no exterior



Legalização de documentos em Brasília (número de documentos)

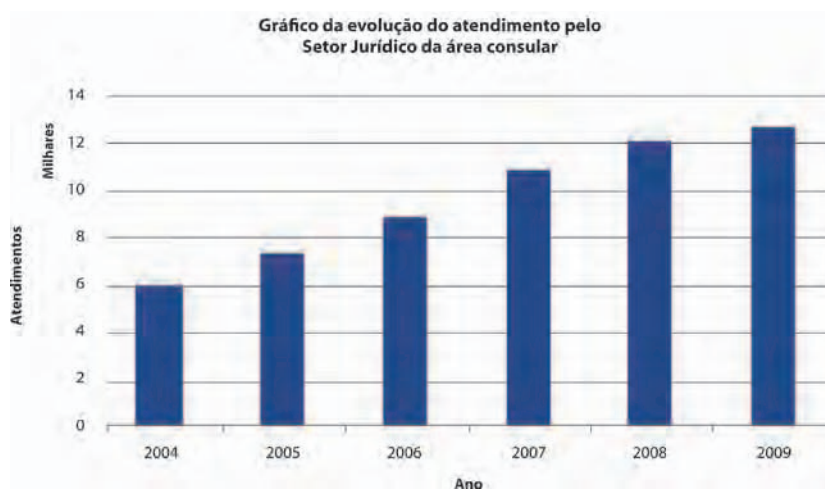
2004	112.892
2005	163.904
2006	272.844
2007	310.000
2008	325.000
2009	288.000*

* Redução devida ao início das atividades de legalização de documentos pelo Escritório Regional do MRE em São Paulo



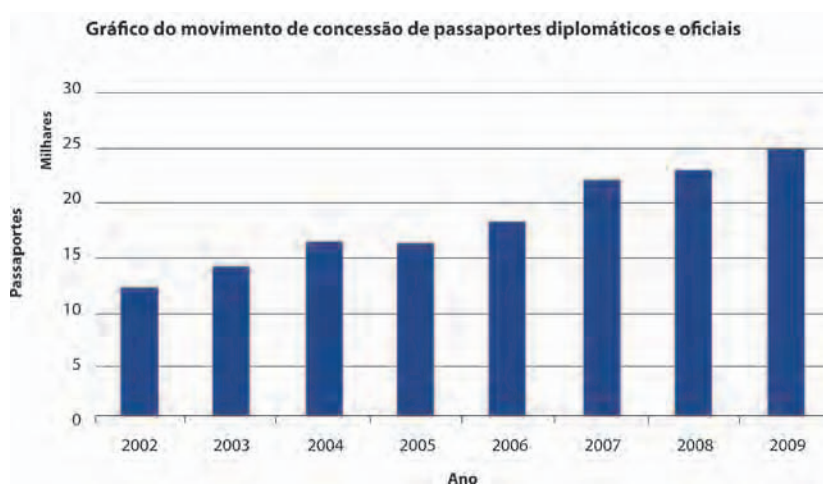
Consultas jurídicas (número de consultas)

2004	6.069
2005	7.384
2006	8.985
2007	10.893
2008	12.048
2009	12.672



Passaportes diplomáticos e oficiais concedidos (incluem emissões, prorrogações e cancelamentos)

2004	16.000
2005	16.000
2006	18.000
2007	22.000
2008	23.000
2009	24.785

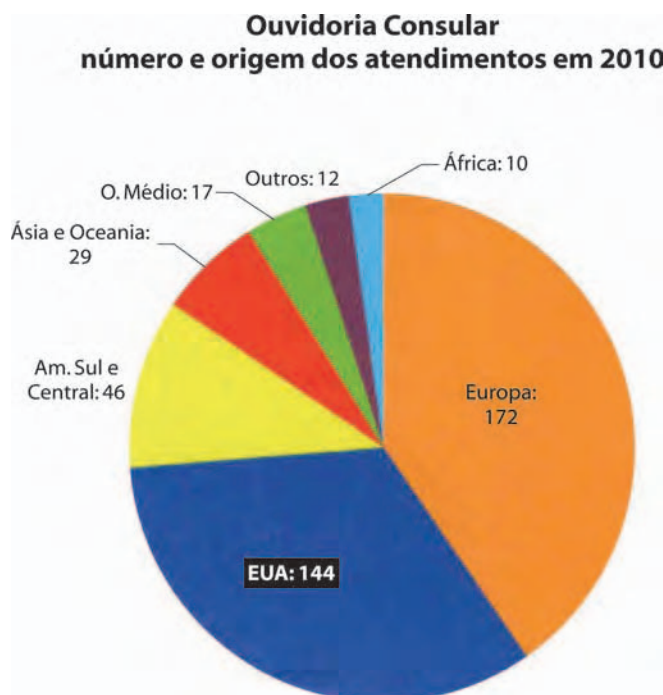


Notas verbais expedidas para embaixadas e consulados de países estrangeiros em Brasília

2004	8.000
2005	7.900
2006	6.700
2007	5.100
2008	5.300
2009	10.500



**Ouvidoria Consular (foram processados 430 elogios,
críticas e outros comentários em 2010)**



Atividades dos postos no exterior

Documentos de viagem (passaportes, ARBs* e laissez-passer processados)

2002	157.301
2003	171.790
2004	52.122**
2005	221.986
2006	250.078
2007	261.465
2008	275.432
2009	244.440***

* Autorizações de Retorno ao Brasil

** Houve problemas no preenchimento dos Relatórios Consulares (RCN) em 2004, o que explica a inconsistência de algumas estatísticas sobre as atividades das repartições consulares no exterior durante esse ano

*** Redução em 2009 provavelmente ligada à diminuição do número de brasileiros no exterior decorrente da crise econômica de 2008, bem como de expectativas de obtenção de novo passaporte biométrico, que começou a ser expedido em abril desse ano.



**Atos notariais (legalizações, procurações,
registros de nascimento e casamento, óbitos,
alistamento militar e outros serviços)**

2005	489.622
2006	536.383
2007	569.394
2008	706.758
2009	643.016*

* Redução em 2009 provavelmente ligada à diminuição do número de brasileiros no exterior decorrente da crise econômica de 2008, bem como de expectativas de obtenção de novo passaporte biométrico, que começou a ser expedido em abril desse ano.



Consulados itinerantes



Brasileiros com matrícula consular

Número de brasileiros matriculados nas repartições consulares no exterior

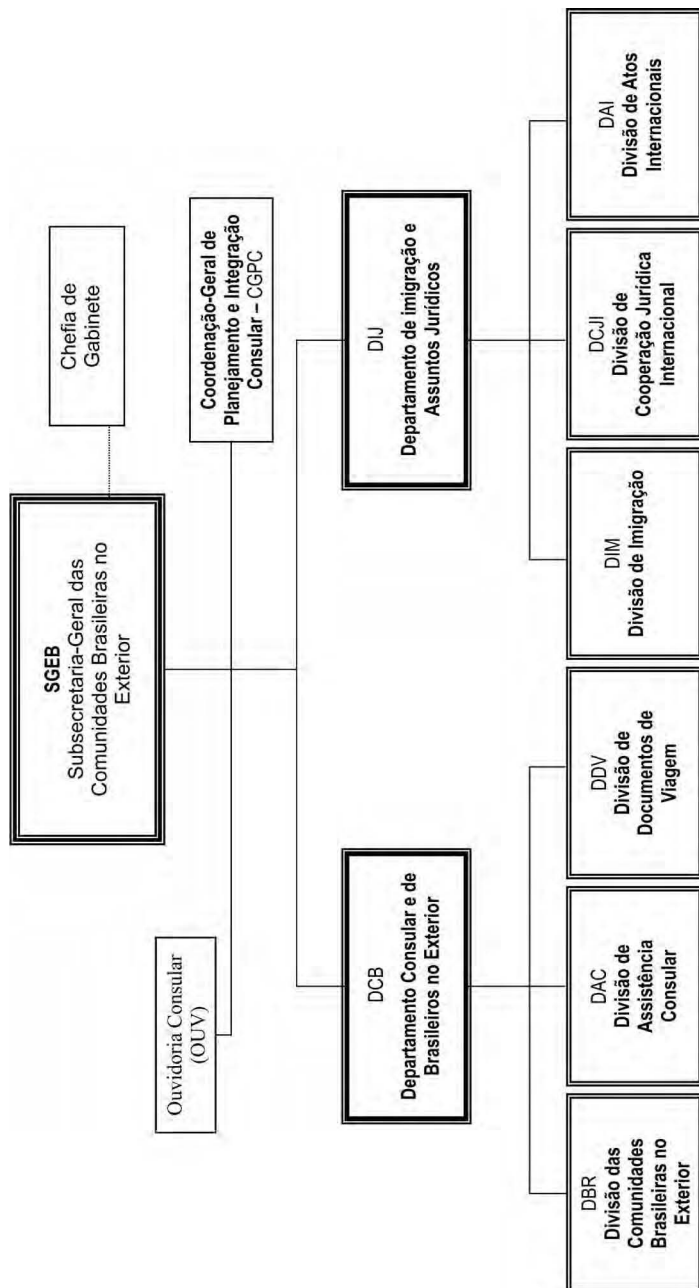
2005	397.112
2006	369.012
2007	329.790
2008	355.755
2009	361.733

Observação: em 2009 foram intensificadas as campanhas para ampliação do número de matriculados. Em 2010 houve aumento das matrículas em razão das eleições para o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE, para as quais a condição de matriculado facilitava a inscrição como eleitor.



ANEXO E – Organograma da SGEB

Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior



ANEXO F – Assuntos da SGEB

- Administração de crises consulares
- Advogados consulares
- Arquitetura consular
- Ata Consolidada de reivindicações da diáspora brasileira
- Atendimento consular de segunda geração
- Atos notariais
- Bibliografia sobre brasileiros no exterior
- Brasiguaios – Laterza Cué
- Carteira de Habilitação no exterior
- Carteira de Matrícula Consular
- Carteiras de Identificação do Corpo Consular
- Cartilha MRE-Defensoria Pública para apoio jurídico a brasileiros desvalidos
- Casa-Espaço do Trabalhador Brasileiro
- Casas do Imigrante
- Censos de brasileiros no exterior
- Coordenação-Geral de Planejamento e Interação Consular (CGPC)
- Concurso Brasileirinhos no Mundo
- Conferências Brasileiros no Mundo (CBMs)
- Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE)
- Conselhos de Cidadãos e de Cidadania
- Consulado Sazonal em Puerto Evo Morales, Bolívia

- Consulados itinerantes
- Consultas *on-line* sobre atos internacionais celebrados pelo Brasil
- CPF no exterior
- Diretório da mídia brasileira no exterior
- Diretório de associações de apoio a brasileiros no exterior
- Disque 180 internacional para denúncia de violência ou exploração de brasileiros no exterior
- Eleições no exterior para a Presidência da República
- Eleições para o CRBE
- Escritório Consular nos Estados Unidos (Escon)
- Estudos sobre a diáspora brasileira
- FGTS no exterior
- Filas de atendimento consular
- Focus Brazil-Press Award
- Folheto sobre legalização de documentos no Brasil
- Folheto sobre o Núcleo de Assistência a Brasileiros no Exterior (NAB)
- Folheto sobre orientações e requisitos para viagem à Europa
- Foros migratórios
- Funag – inclusão de temas consulares na programação de eventos
- GAP – novas verbas consulares
- Garimpeiros
- Inadmissão de brasileiros em aeroportos estrangeiros

- IRBr – módulo consular
- Jornadas de Regularização Migratória no Paraguai
- Legalização de documentos nos Escritórios Regionais do MRE via SCI
- Legislação consular
- Linha 0-800 consular
- Manual de Serviço Consular e Jurídico *on-line*
- Matrícula Consular *on-line*
- Mecanismos de consultas consulares, jurídicas e migratórias
- Medalhas de mérito consular
- Missões de informação consular no Brasil
- NAB
- OIM
- Organograma SGEB
- Ouvidoria Consular
- Passaportes
- Plano de Ação MRE-CRBE
- Portal Brasileiros no Mundo
- Portal Consular
- Português para brasileiros no exterior
- Posições da SGEB
- PPA – alterações dos descritores orçamentários consulares
- Presos brasileiros no exterior
- Previdência Social – acordos

- Publicações consulares
- Reassentamento de Brasileiros do Pando, Bolívia
- Rede Consular Brasileira no Exterior
- Redes de apoio a brasileiros sob violência, exploração ou discriminação
- Reunião Especializada de Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior do Mercosul (REEG)
- Relatórios Consulares (RCNs)
- Remessas
- Renda consular
- Repatriações e evacuações
- Retorno ao Brasil
- Reuniões de coordenação consular
- Sistema Consular Integrado (SCI)
- SCI remoto
- Sequestro de menores
- SGEB – criação, legislação e atribuições
- Título de Eleitor no exterior
- Tráfico de pessoas
- Treinamento consular
- TV para brasileiros no Exterior
- Unidade Gestora das verbas da SGEB
- Vistos – acordos de isenção

ANEXO G – Conselhos de Cidadãos na América do Sul (continua)

América Do Sul						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
A MS	Argentina	Buenos Aires	15.384	sim		Tel. CG Buenos Aires 298
A MS	Argentina	Córdoba	20.816		não	Tel. CG Córdoba 129
A MS	Argentina	Mendoza	900	sim		Tel. Consulado em Mendoza 113
A MS	Argentina	Paso de los Libres	45			
A MS	Bolívia	Cobija	6.500			
A MS	Bolívia	La Paz	25.000	sim		Tel. Brasemb La Paz 864
AMS	Bolívia	Cochabamba	3.500	sim		Tel. CG em Cochabamba 216
A MS	Bolívia	Santa Cruz de la Sierra	15.000	sim		Tel. Consulado em Santa Cruz 188
A MS	Bolívia	Guayaramerin	6.600			
A MS	Bolívia	Puerto Suárez	100			
A MS	Chile	Santiago	10.600		não	Tel. CG em Santiago 223
A MS	Colômbia	Bogotá	2.000		não	Tel. Brasemb Bogotá 797
A MS	Colômbia	Letícia	168			
A MS	Equador	Quito	2.000		não	Tel. Brasemb Quito 571
A MS	Guiana	Georgetown	5.500	sim		Tel. Brasemb Georgetown 363
A MS	Guiana	Lethem	2.000			
A MS	Guiana Francesa	Caiena	30.000	sim		Tel. CG em Caiena 228
A MS	Paraguai	Assunção	4.300	sim		Tels. CG Assunção 191, 192, 259 e 405
AMS	Paraguai	Concepción	3.080			
A MS	Paraguai	Ciudad del Este	114.055	sim		Tel. Consbras Ciudad del Este 364
A MS	Paraguai	Encarnación	20.852			
A MS	Paraguai	Pedro Juan Caballero	1.880		não	Tel. CG em Pedro Juan Caballero 127
A MS	Paraguai	Salto do Guairá	42.800		não	Tel. Vice-Consulado Salto de Guairá 65
A MS	Peru	Lima	3.000		não	Tel. Brasemb Lima 707
A MS	Peru	Iquitos	520		não	Tel. CG em Iquitos 52
A MS	Suriname	Paramaribo	20.000			
A MS	Uruguai	Artigas	5.380			

ANEXO G – Conselhos de Cidadãos na América do Sul (fim)

América Do Sul						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
A MS	Uruguai	Chuí	520		não	Tel. Vice-Consulado em Chuí 110
A MS	Uruguai	Montevideú	11.808	sim		Tel. CG em Montevideú 301
A MS	Uruguai	Rio Branco	2.477			
A MS	Uruguai	Rivera	10.000	sim		Tel. Consulado em Rivera 191
A MS	Venezuela	Caracas	2.226		não	Tel. CG em Caracas 140
A MS	Venezuela	Ciudad Guayana	100			
A MS	Venezuela	Puerto Ayacucho	13.774			
A MS	Venezuela	Santa Elena de Uáiren	10.000			
Total			412.885	11	10	

ANEXO H – Conselhos de Cidadãos na Ásia

(continua)

Ásia						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
ASIA	Arábia Saudita	Riade	500		não	Tel. Brasemb Riade 321
ASIA	Armênia	Ierevan	18		não	Tel. Brasemb Ierevan 187
ASIA	Azerbaijão	Baku	35		não	Tel. Brasemb Baku 206
ASIA	Bangladesh	Daca				
ASIA	Catar	Doha	670		não	Tel. Brasemb Doha 266
ASIA	Camboja	Phnom Penh	20			
ASIA	Cazaquistão	Astana	10			
ASIA	China	Pequim	3.010		não	Tel. Brasemb Pequim 729
ASIA	China	Xangai	2.700	sim		Tel. CG em Xangai 195
ASIA	China	Hong Kong	603		não	Tel. CG em Hong Kong 211
ASIA	Cingapura	Cingapura	800		não	Tel. Brasemb Cingapura 314
ASIA	Coreia do Norte	Pyongyang	0		não	Tel. Brasemb Pyongyang 80
ASIA	Coreia do Sul	Seul	1.248		não	Tel. Brasemb Seul 321
ASIA	Emirados Árabes Unidos	Abu Dhabi	2.300			
ASIA	Filipinas	Manila	300		não	Tel. Brasemb Manila 412
ASIA	Índia	Nova Delhi	423		não	Tel. Brasemb Nova Delhi 428
ASIA	Índia	Mumbai	27			
ASIA	Indonésia	Jakarta	150		não	Tel. Braasemb Jakarta 261
ASIA	Irã	Teerã	180			
ASIA	Iraque	Bagdá	15		não	Tel. Brasemb Bagdá 226
ASIA	Israel	Tel Aviv	21.217	sim		Tel. Brasemb Tel Aviv 573
ASIA	Japão	Hamamatsu		sim		Tel. CG em Hamamatsu 204
ASIA	Japão	Nagoia	138.661	sim		Tel. CG em Nagoia 340
ASIA	Japão	Tóquio	91.891			
ASIA	Jordânia	Amã	1.300		não	Tel. Braemb Amã 463
ASIA	Kuaite	Kuaite	650			
ASIA	Líbano	Beirute	7.300	sim		Tel. CG em Beirute 911
ASIA	Malásia e Brunei	Kuala Lumpur	202		não	Tel. Brasemb Kuala Lumpur 235

ANEXO H – Conselhos de Cidadãos na Ásia

(fim)

Ásia						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta do Posto
ASIA	Laos	Posto Cumulativo	5			
ASIA	Myanmar	Yangon				
ASIA	Omã	Mascate	150		não	Tel. Brasemb em Mascate 183
ASIA	Paquistão	Islamabad	18		não	Tel. Brasemb Islamabad 355
ASIA	Síria	Damasco	3.090		não	Tel. Brasemb Damasco 344
ASIA	Sri Lanka e Maldivia	Colombo	15		não	Tel. Brasemb Colombo 131
ASIA	Tailândia	Bangkok	500		não	Tel. Brasemb Bangkok 265
ASIA	Taiwan	Taipé	600		não	Tel. Escritório Comercial Taipé 100
ASIA	Territórios Palestinos	Ramala	4.000	sim		Tel. Representação em Ramala 348
ASIA	Timor Leste	Díli	300	sim		Tel. Brasemb Díli 303
ASIA	Turquia	Ancara	402			
ASIA	Turquia	Istambul			não	Tel. CG em Istambul 218
ASIA	Vietnã	Hanói	40			
Total			283.350	7	22	

ANEXO I – Conselhos de Cidadãos na África

(continua)

África						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta Do Posto
AFR	África do Sul	Cidade do Cabo	370		não	Tel. CG Cidade do Cabo 139
AFR	África do Sul	Pretória	800			
AFR	Angola	Luanda	20.000			
AFR	Argélia	Argel	71		não	Tel. Brasemb Argel 327
AFR	Benin	Cotonou	13			
AFR	Botsuana	Gaborone	18			
AFR	Burkina Faso	Uagadugu	30			
AFR	Cabo Verde	Praia	350		não	Tel. Brasemb Praia 411
AFR	Camarões	Iaundê	80			
AFR	Congo	Brazzaville	150		não	Tel. Brasemb Brazzaville 348
AFR	Costa do Marfim	Abidjã	12			
AFR	Egito	Cairo	350			
AFR	Etiópia	Adis Abeba	19		não	Tel. Brasemb Adis Abeba 38
AFR	Gabão	Libreville	70			
AFR	Gana	Acra	28			
AFR	Guiné	Conacri	52			
AFR	Guiné-Bissau	Bissau	354		não	Tel. Brasemb Bissau 351
AFR	Guiné Equatorial	Malabo	228			
AFR	Líbia	Trípoli	1			
AFR	Mali	Bamako	28		não	Tel. Brasemb Bamako 109
AFR	Marrocos	Rabat	151			
AFR	Mauritânia	Nouakchott			não	Tel. Brasemb Nouakchott 34
AFR	Moçambique	Maputo	3.500	sim		Tel. Brasemb Maputo 424
AFR	Namíbia	Windhoek	115			
AFR	Nigéria	Abuja	17		não	Tel. Brasemb Abuja 334
AFR	Nigéria	Lagos	1.195		não	Tel. CG Lagos 399
AFR	Quênia	Nairobi	110		não	Tel. Brasemb Nairóbi 256
AFR	República Democrática do Congo	Kinshasa	168		não	Tel. Brasemb Kinshasa 252

ANEXO I – Conselhos de Cidadãos na África

(fim)

África						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim	CCB Não	Número Tel/2011 Resposta Do Posto
AFR	São Tomé e Príncipe	São Tomé	45			
AFR	Senegal	Dacar	270			
AFR	Sudão	Cartum	24			
AFR	Tanzânia	Dar es Salaam	70		não	Tel. Brasemb Dar Es Salam 248
AFR	Togo	Lomé	25		não	Tel. Brasemb Lomé 145
AFR	Tunísia	Túnis	50		não	Tel. Brasemb.Túnis 291
AFR	Zâmbia	Lusaka	49			
AFR	Zimbábue	Harare	10			
Total			28.823	1	15	

ANEXO J – Conselhos de Cidadãos na Oceania

Oceania						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim*	CCB Não*	Número Tel/2011 Resposta Do Posto
OCE	Austrália	Camberra	5.300			
OCE	Austrália	Sydney	40.000	sim		Tel. CG em Sydney 225
OCE	Nova Zelândia	Wellington	7.714		não	Tel. Brasemb Wellington 244
Total			53.014	1	1	

Anexo K – Conselhos de Cidadãos na América Central

América Central						
	País	Posto (Cidade)	Número de Brasileiros	CCB Sim*	CCB Não*	Número Tel/2011 Resposta Do Posto
AMC	Antígua e Barbuda	Saint John's	8		não	Tel. Brasemb Saint John's 141
AMC	Bahamas	Nassau	100			
AMC	Barbados	Bridgetown	50		não	Tel. Brasemb Bridgetown 132
AMC	Belize	Belmopan	47			
AMC	Costa Rica	São José	1.250		não	Tel. Brasemb São José 338
AMC	Cuba	Havana	1.014			
AMC	El Salvador	São Salvador	400			
AMC	Granada	Saint Georges			não	Tel. Brasemb Saint George's 147
AMC	Guatemala	Guatemala	425		não	Tel. Brasemb Cidade da Guatemala 305
AMC	Haiti	Porto Príncipe	70		não	Tel. Brasemb Porto Príncipe 517
AMC	Honduras	Tegucigalpa	396			
AMC	Jamaica – Ilhas Caimã	Kingston	160		não	Tel. Brasemb Kingston 192
AMC	Nicarágua	Manágua	284	sim		Tel. Brasemb Manágua 201
AMC	Panamá	Panamá	2.000			
AMC	República Dominicana	São Domingos	820		não	Tel. Brasemb São Domingos 332
AMC	Santa Lúcia	Castries	10		não	Tel. Brasemb Castries 112
AMC	São Tomé e Príncipe	São Tomé			não	Tel. Brasemb São Tomé 438
AMC	Trinidad e Tobago	Port-of-Spain	101		não	Tel. BrasembPort-of-Spain 246
Total			7.135	1	11	

A IMPLANTAÇÃO DO SIAFI NOS POSTOS DO EXTERIOR

Edna Sarto

Sumário: 1. Introdução; 2. Breve histórico da criação do Escritório Financeiro; 3. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); 4. Siafização dos postos; 5. Críticas à Siafização; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas.

1. Introdução

Tendo a oportunidade de trabalhar como operadora do Sistema de Administração Financeira (Siafi), no Escritório Financeiro em Nova York (EFNY), de 2007 a 2011, a autora optou por relatar sua experiência naquela Unidade Gestora (UG).

Destacou-se o repasse dos recursos financeiros aos postos no exterior e seu processamento em forma diversa das demais unidades gestoras, dada a sua característica de adiantamento de recursos.

Foi realizado, inicialmente, um breve histórico da criação do Escritório Financeiro e de seu papel centralizador.

A seguir, explicou-se a necessidade de criar um sistema que unificasse o orçamento do Governo Federal que era premente e culminou com o desenvolvimento do Siafi, que se tornou ferramenta imprescindível para a gestão dos recursos orçamentários na Administração Pública.

Foi mencionado o papel da Secretaria de Controle Interno, conforme constante do Regimento Interno da Secretaria de Estado.

Para a implementação do Siafi no Escritório Financeiro em NY o sistema sofreu várias adaptações do Serviço de Processamento de Dados (Serpro) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de modo a adequá-lo àquela UG.

Durante o desenvolvimento do trabalho, foi importante ressaltar a peculiaridade do Escritório Financeiro como Unidade Gestora responsável pelo repasse de recursos públicos às missões diplomáticas e repartições consulares – UG 240017 – e destacar suas rotinas com enfoque no Setor de Registro Contábil que opera o Siafi.

O funcionamento do Setor de Contabilidade do Escritório Financeiro – Posto Siazado – UG 240055 também foi ressaltado.

No que tange ao EFNY – Posto Siazado, o assunto está fundamentado basicamente na experiência de funcionários que trabalharam com o Sistema de Administração de Postos (ADMP) e que atualmente trabalham com o Siafi nos postos.

O Escritório Financeiro não é apenas responsável pelo repasse de recursos aos postos, mas também tem o papel de

informar e orientar o posto quanto à liquidação das despesas e da prestação de contas do efetivo recebido.

Finalmente, foram apontadas algumas das dificuldades encontradas para a siafização dos postos, tais como barreiras técnicas, treinamento de pessoal, peculiaridade dos postos, dentre outras.

2. Breve histórico da criação do Escritório Financeiro

O Escritório Financeiro existe como instituição desde a época do Império, quando foi criado pelo Decreto nº 3.852, de 1º de maio de 1867. Inicialmente, chamado de Delegacia do Tesouro Nacional, era sediado em Londres e subordinado diretamente ao Ministério da Fazenda. Prestava contas ao Tribunal do Tesouro Público Nacional.

A Delegacia era encarregada das compras e encomendas realizadas no exterior pelos ministérios e províncias. As despesas dependiam da autorização específica do Ministério da Fazenda e deviam apresentar documentos comprobatórios dos gastos em libra esterlina e moeda brasileira, já que naquela época a libra era a moeda padrão para as transações internacionais do Império.

Em agosto de 1939, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro decidiu efetuar os pagamentos em dólares norte-americanos, devido à dificuldade de conversão da moeda inglesa.

Como consequência das dificuldades de operar em libras esterlinas, o governo brasileiro decidiu transferir a sede da Delegacia do Tesouro para Nova York, por meio do Decreto-

-Lei nº 9.696, de 2 de setembro de 1946, denominando-a de Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior, ainda subordinada ao Ministério da Fazenda, que tinha as funções de processar todos os pagamentos do governo brasileiro no exterior e, no que dizia respeito ao Ministério das Relações Exteriores, pagar e contabilizar as despesas de pessoal no exterior e as de manutenção da rede diplomática e consular do Brasil, bem como arrecadar impostos e contabilizar a renda consular.

O Decreto-Lei nº 310/1967, além de deliberar sobre as novas funções do Delegado do Tesouro, redefiniu a estrutura administrativa da Delegacia e fixou seu quadro de funcionários.

O Decreto nº 74.175, de 12 de junho de 1974, extinguiu, à revelia do Ministério da Fazenda e do Itamaraty, a Delegacia do Tesouro Brasileiro, passando todas as suas atribuições para o Banco do Brasil. Contudo, houve prorrogação do prazo da data limite para a extinção da Delegacia e foi criado Grupo de Trabalho, integrado por representantes do Banco do Brasil, Ministério da Fazenda, Relações Exteriores, Aeronáutica, Exército e Marinha, para deliberar sobre a transferência das atribuições da extinta Delegacia.

Em dezembro de 1974, o Decreto nº 76.047 regulou a transferência das atribuições para os outros ministérios.

O Itamaraty, naquele momento, viu a necessidade de dispor de estrutura própria para o funcionamento da rede de postos no exterior e criou o Escritório do Conselheiro Financeiro junto à Embaixada em Washington, que funcionava em Nova York, onde o Banco do Brasil mantinha uma agência desde 1970.

O Escritório (Embaixada do Brasil em Washington – Escritório do Conselheiro Financeiro) tornou-se então a UG do Itamaraty no exterior para fins de provisão de recursos e de emissão de empenhos.

O Escritório tinha e tem ainda hoje a função centralizadora de repasse dos recursos. Os recursos financeiros são repassados aos postos em forma de adiantamentos; por sua vez, o posto elabora o processo licitatório para o dispêndio daqueles recursos. Em seguida, o posto presta contas ao EFNY, que, por intermédio do Setor de Prestação de Contas, analisa os processos, aprovando-os ou não, e, após aprovadas as contas, o saldo do adiantamento será baixado no Siafi.

A caracterização de “adiantamento” foi definida como transferência de recursos do Escritório Financeiro para as repartições no exterior.

Os processos de prestação de contas dos postos não siafizados são objeto de auditoria da Ciset no Escritório Financeiro duas vezes por ano.

Aos poucos, o EFNY evoluiu de mero repassador de adiantamentos aos postos no exterior para ocupar o espaço de relevância que tem hoje no Ministério das Relações Exteriores, de subsidiar o órgão nos mecanismos de planejamento, organização e controle da execução orçamentária e financeira no exterior, com o encaminhamento de relatórios gerenciais de modo a subsidiar as tomadas de decisões e quantificar os resultados alcançados sempre que possível.

A existência do EFNY auxilia a Secretaria de Controle Interno (Ciset) no sentido de fornecer subsídios para a fiscalização dos gastos dos postos no exterior, conforme atribuições daquela Secretaria descritas no disposto no Artigo 260 Capítulo I, Seção 1 do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Rise), transcrito a seguir:

Art. 260.

À Secretaria de Controle Interno (Ciset), como órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, compete:

I – assessorar o Ministro de Estado no âmbito de sua competência, operando como órgão de apoio à supervisão ministerial;

II – fiscalizar e avaliar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades jurisdicionadas e da entidade vinculada, inclusive quanto à eficiência e eficácia de seus resultados;

III – apurar, no exercício de suas funções, os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar às autoridades competentes para as providências cabíveis;

IV – realizar auditorias sobre acordos e contratos firmados com organismos internacionais;

V – verificar a exatidão e a suficiência dos dados relativos à admissão de pessoal, a qualquer título, e à concessão de aposentadorias e pensões no Ministério e na entidade vinculada;

VI – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

VII – consolidar subsídios do Ministério para a prestação de contas anual do Presidente da República;

VIII - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, atuando como interlocutor do Tribunal de Contas da União; e

IX – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Parágrafo Único: As disposições regimentais específicas relativas à Secretaria de Controle Interno constam do Anexo deste Regimento.

3. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)

No período antecedente à implantação do Siafi, em 1986, a economia brasileira enfrentava problemas como os altos índices inflacionários, que transformavam os orçamentos em simples peças de ficção. Os gastos do Governo Federal tinham como base os saldos das contas bancárias do governo no Banco do Brasil. Tornava-se, portanto, necessário e urgente corrigir o problema da falta de informações sobre as finanças públicas do país.

Além disso, havia a necessidade de corrigir outros problemas de natureza administrativa, que persistiam há algum tempo, relativos à inadequada gestão dos recursos públicos e à preparação de um orçamento unificado. Dentre os problemas enfrentados, encontravam-se: registro contábil manual como controle das disponibilidades orçamentárias e financeiras; falta

de informações gerenciais e o uso da contabilidade como registro meramente formal; discrepância na documentação contábil de pelo menos 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, tornando inviável o uso das informações para fins gerenciais; incoerência nos dados utilizados face à diversidade das fontes de informações, colocando em risco o processo de tomada de decisões; falta de treinamento do funcionalismo público, que não tinha conhecimento de técnicas de administração financeira para proceder à gestão dos recursos públicos; inexistência de mecanismos eficientes que punissem ou evitassem o desvio e a má gestão dos recursos públicos; a multiplicidade de contas bancárias para cada despesa em cada unidade administrativa dificultava a administração de caixa, por exemplo: uma conta bancária para material permanente, conta bancária para pessoal etc.

Com a evolução política do país, nos anos de 1985/1986, o movimento Diretas Já exigia do governo maior transparência dos gastos públicos e reformas políticas e econômicas. Tornou-se premente a criação de um sistema que unificasse o orçamento do Governo Federal e facilitasse o registro, a execução e o controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Para esse fim, foi criada, então, em 1986, por meio do Decreto nº 92.452/1986, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ligada ao Ministério da Fazenda, incumbida de dar suporte à política de reformulação das finanças públicas, dentro da transparência e controle dos gastos públicos, que, aliada ao Serviço de Processamento do Governo Federal (Serpro),

teve a incumbência inicial de desenvolver um programa que satisfizesse aquela demanda: a de unificar o orçamento do Governo Federal.

Nesse contexto foi desenvolvido o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que se tornou referência mundial no controle e gestão dos recursos públicos.

3.1 Objetivos

O Siafi passou a ser ferramenta necessária e obrigatória para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal e obedece o disposto no *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Desde sua implantação, o Siafi tem atingido seus principais objetivos junto à Administração Pública, como fornecer aos órgãos do Governo Federal as ferramentas necessárias para o controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial; prover meios adequados para agilizar a programação financeira; tornar a contabilidade pública fonte fidedigna e tempestiva de informações; unificar métodos e rotinas de trabalho; permitir o registro contábil dos balancetes dos órgãos da Administração Pública, o controle das dívidas interna e externa, integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal, bem como facilitar a transparência, o acompanhamento e a fiscalização dos gastos públicos.

3.2 Vantagens do Siafi

O Siafi, além de ser um grande avanço para a contabilidade pública, tornou-se referência no mundo. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem recebido delegações estrangeiras com a finalidade de absorver tecnologia para implantar sistemas semelhantes, recomendado inclusive pelo Fundo Monetário Internacional.

A implantação do Siafi trouxe muitas vantagens na área da Administração Federal, a saber: na área da contabilidade, o gestor tem informação imediata sobre seus lançamentos e ganha na qualidade e precisão do seu trabalho; a utilização dos recursos é otimizada graças à unificação na Conta Única; a execução orçamentária tornou-se transparente e integrada à execução patrimonial e financeira; o sistema permite a visualização de quantos e quais gestores são responsáveis pela execução do orçamento; o recolhimento dos impostos é feito no momento do pagamento; o trabalho dos auditores quando da fiscalização do gasto do dinheiro público foi facilitado; graças à transparência, as despesas do Governo Federal deixaram de ser tratadas como assunto sigiloso, sendo acessíveis aos cidadãos; e o fim da diversidade de contas bancárias.

Dentre outras vantagens que o Siafi apresenta estão a disponibilidade on-line e além do horário de expediente do Brasil, durante todo o tempo; a padronização das rotinas e métodos de trabalho; a ligação em rede em todo o território nacional; e a utilização por todos os órgãos da Administração Direta (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e grande parte da Administração Indireta.

3.3 Unidades Gestoras (UG)

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as unidades gestoras (UG) são todas as unidades orçamentárias ou administrativas que realizam atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial.

O Diretor do Departamento do Tesouro Nacional aprovou a Instrução Normativa nº 5, de 23 de junho de 1992, “com vistas a consolidar as informações existentes e unificar os procedimentos de controle necessários ao uso do Siafi”. O texto define, dentre outros, os conceitos de unidades gestoras nos itens 37 a 39 do capítulo V – Conceitos, conforme transcritos a seguir¹:

37 – UG EXECUTORA (UGE) – é a unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada ou prestação de contas anual.

38 – UG COORDENADORA – unidade gestora responsável, tanto na programação orçamentária como no acompanhamento de sua execução por coordenar uma ou mais ações e/ou subações do Órgão, bem como os órgãos ou entidades aos quais ela se vincula.

39 – UG RESPONSÁVEL (UGR) – unidade responsável pela realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito.

¹ Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Secretaria da Fazenda Nacional. Departamento do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº. 05, de 23 de junho de 1992. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/040000/041200/041205/>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

O Guia de Administração de Postos – GAP 2008 – traz em seu glossário as seguintes definições para UGC e UGR, conforme transcrição a seguir²:

UGC – Unidade Gestora Coordenadora, a unidade gestora na SERE responsável, tanto na programação orçamentária como no acompanhamento de sua execução, por coordenar uma ou mais ações e/ou subações do Ministério das Relações no exterior.

UGR – Unidade Gestora Responsável, a unidade gestora no exterior a quem compete a realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito. Compreende-se como Unidade Gestora Responsável todas as Repartições do MRE no exterior, também denominadas de Postos.

3.4 Implantação do Siafi no Escritório Financeiro

No tocante ao Escritório Financeiro, o Siafi foi implantado em 1987 e funcionou off-line por quase dez anos. Essa modalidade – funcionamento *off-line* – permitia que as notas de empenho consolidadas no período de um mês no sistema interno Exor (desenvolvido no Escritório Financeiro para esse fim) fossem transmitidas à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília, que, naquele momento exercia a função de polo digitador da Unidade Gestora EFNY.

A função da Ciset, no entanto, é a de ser responsável pelo controle interno do MRE, bem como pelo controle das unidades

² Ministério das Relações Exteriores. Coordenação-Geral de Modernização (CMOR). Guia de Administração de Postos. GAP-2008.

gestoras, inclusive do Escritório Financeiro em Nova York. A Ciset exercia, naquele momento, as funções típicas de gestor de recursos ao proceder ao lançamento e “dar conformidade, no sistema Siafi, das despesas autorizadas, empenhadas e realizados, geradas pelo próprio Escritório”³.

Missão técnica da STN e do Serpro foi enviada a NY, mediante solicitação formal do Itamaraty, com o objetivo de corrigir tal impropriedade, de estabelecer conexão *on-line* do Escritório ao Siafi, de proceder às adaptações necessárias do sistema para que pudesse operar no exterior e de capacitar pessoal para operar o sistema.

“O Escritório passou a operar plenamente como Unidade Gestora *on-line* do Siafi em 16 de outubro de 1996”⁴.

4. Siafização dos postos

Desde 1995, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem procurado, por meio de seguidas deliberações, adequar as contas de postos diplomáticos no exterior às exigências de transparência e controle das contas públicas. Citem-se as seguintes deliberações do E. Plenário daquela Corte de Contas: Decisão nº 9/1995, Decisão nº 418/1995, Decisão nº 471/1995, Decisão nº 583/1995, Decisão nº 237/1997, Decisão nº 868/1998, Decisão nº 392/2000, Acórdão nº 347/2006, Acórdão nº 83/2008 e Acórdão nº 1589/2009.

3 PINTO, Henrique da Silveira Sardinha. O Escritório Financeiro e seu papel na execução orçamentária e financeira do Itamaraty no Exterior, Instituto Rio Branco, XXXVI Curso de Altos Estudos, julho de 1988, p. 59.

4 Idem. p. 60.

Houve também a tentativa, em 2009, do Deputado Manoel Junior em propor a alteração do Artigo 50, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme transcrito a seguir:

Art. 50

§ 4º Observarão a escrituração, na forma definida neste artigo os postos diplomáticos no exterior, que terão sua execução orçamentária e movimentação financeira registradas no sistema informatizado de administração financeira do Governo Federal.

Em sua Justificativa, o autor alega que a presente proposição:

[...] visa reforçar a transparência da gestão fiscal e o aprimoramento dos instrumentos de escrituração das contas públicas, no que diz respeito aos postos diplomáticos localizados no exterior, os quais, ainda hoje, não estão devidamente inseridos nos mecanismos contábeis e financeiros da União.

O projeto foi arquivado, quando o relator alegou que somente cinco Postos estavam ligados ao Siafi. A escrituração e a contabilização dos 220 postos⁵ em 2011, missões diplomáticas e representações consulares, fazem parte do Siafi por meio do Escritório Financeiro. O Itamaraty refutou o argumento, alegando dificuldades como fuso horário, lotação de postos.

Quase 15 anos se passaram, e as determinações do TCU com relação à inserção completa dos postos no Siafi ainda não foram cumpridas.

5 Fonte Setor de Folha de Pagamentos do Escritório Financeiro em Nova York.

O Escritório Financeiro (UG 240017), Unidade Gestora repassadora de adiantamentos aos postos, cumula a função de ser posto siafizado (UG 240055). Devido à atipicidade, o chefe do posto cumula as funções de dirigente máximo das duas Unidades Gestoras, sendo também o ordenador de despesas nas duas UGs. Como o EFNY tem em seu quadro três diplomatas, na ausência do chefe do posto, o gestor financeiro e orçamentário torna-se ordenador de despesas substituto também das duas UGs, e o terceiro diplomata se torna o gestor financeiro e orçamentário das duas UGs. Há dois funcionários do quadro para dar a conformidade de registros de gestão em cada UG: um titular e um substituto, bem como dois operadores de Siafi e seus substitutos para cada UG.

Em 2006, pelo Acórdão nº 347/2006, o Tribunal de Contas da União determinou que o Itamaraty providenciasse a ligação dos postos no exterior ao Siafi, que essa medida fosse implementada de forma paulatina para que, no prazo de 180 dias, cada continente possuísse um posto integrado ao Sistema.

A seleção dos postos foi feita de acordo com os seguintes critérios:

- a) postos que tivessem dotação orçamentária acima de 1 milhão de dólares, e no continente africano o posto que detivesse maior dotação;
- b) postos que operassem com o Banco do Brasil;
- c) postos que mantivessem servidores do quadro encarregados da contabilidade;
- d) postos que possuíssem equipamento com configurações para conexão via internet;

- e) um posto “siafizado” em cada continente, de modo que se criasse um posto de referência em cada região.

Em 2006, os recursos eram creditados aos postos no exterior, por região geográfica, conforme relação de credores constante da conta de valores comprometidos – CC 192410401, da UG 240017, em dezembro de 2006, em tabela reproduzida parcialmente a seguir:

Tabela 1

Credor Siafi	Título
EX1256AME	Organismos Sediados nas Américas
EX1256CEE	Organismos Sediados na Europa
EX1256FAO	Org. Nac. Unid. P/ Agricult. e Aliment.
EX1256GEN	Organizações Sediadas em Genebra
EX1256OEA	Organização dos Estados Americanos (OE)
EX1256OMC	Organização Mundial do Comércio (OMC)
EX1256ONU	Organização das Nações Unidas
EX1256UNE	Org. Nac. Unid. P/ Educ., Cienc. Cult.
EX1264AFR	Angola, Mocambique e Países Afro/Ásia L.
EX1264AFS	Ras, Nigéria e Países Afr. Exceto L. Po.
EX1264ASI	China/Índia/Japão e demais Países Asiáticos
EX1264CUB	Cuba e demais Países do Caribe e Am. Central
EX1264EUR	Países Membros da União Europeia
EX1264GFR	Coop. Amazon. e Depto. Ultramar. Guiana
EX1264NAF	Países do Nafta
EX1264OME	Países do Oriente Medio
EX1264RUS	Rússia e demais Países Euro. não membros
EX1264SUL	Países membros do Mercosul e associados
EX24999AB	Embaixada em Abidjan e outras repartições

Fonte: Siafi.

Em 2007, deu-se início à siafização dos Postos no Exterior e foram escolhidos os cinco Postos a seguir: Embaixadas em Buenos Aires, Londres, Pretória, Tóquio e Consulado em Nova York.

Em 2008, não houve siafização de Postos e, naquele ano, cada Posto tornou-se credor individual, conforme relação de credores constante das tabelas 2 e 3 parcialmente reproduzidas a seguir, constante da conta de valores comprometidos – CC 192410401, da UG 240017:

Tabela 2

Credor Siafi	Título
EXCCGUAYA	Consulado do Brasil em Ciudad Guayana
EXCGASSUN	Consulado-Geral do Brasil em Assunção
EXCGATLAN	Consulado-Geral do Brasil em Atlanta
EXCGBAIRS	Consulado-Geral do Brasil em Buenos Aires
EXCGBARCE	Consulado-Geral do Brasil em Barcelona
EXCGBEIRU	Embaixada do Brasil em Beirute
EXCGBOSTN	Consuldo-Geral do Brasil em Boston
EXCGCAIEN	Consulado-Geral do Brasil em Caiena
EXCGCCABO	Consulado-Geral do Brasil na Cidade do Cabo

Fonte: Siafi.

Tabela 3

Credor Siafi	Título
EXEMABDHA	Embaixada do Brasil em Abu Dhabi
EXEMABDJA	Embaixada do Brasil em Abidjan
EXEMABEBA	Embaixada do Brasil em Adis Abeba
EXEMABUJA	Embaixada do Brasil em Abuja
EXEMANCAR	Consulado-Geral do Brasil em Ancara
EXEMARGEL	Consulado-Geral do Brasil em Argel
EXEMASSUN	Embaixada do Brasil em Assunção
EXEMASTAN	Embaixada do Brasil em Astana
EXEMBACRA	Embaixada do Brasil em Acra
EXEMBAGDA	Embaixada do Brasil em Bagdá

Fonte: Siafi.

Em 2009, por meio da Circular-Telegráfica nº 68.740/2008, foram incluídos mais cinco Postos no Siafi, a saber: a Embaixada em Santiago e os Consulados-Gerais em Buenos Aires, Londres, Miami e Tóquio.

Em 2010, por intermédio da Circular-Telegráfica nº 72.538/2009 foram siafizados seis postos: a Embaixada em Madri e os Consulados-Gerais em Boston, Chicago, Houston, Madri e São Francisco.

Para 2011, conforme a Circular-Telegráfica nº 78.017/2010, está prevista a inclusão no Siafi de dezessete postos: Embaixadas em Assunção, Lisboa, Paris, Roma, Vaticano e Washington; Consulados em Assunção, Hamamatsu, Lisboa, Nagoia, Paris, Roma e Washington; Delegação junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (Paris), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Lisboa), Organização das Nações Unidas (ONU) (Nova York) e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Roma).

Em 2012, portanto, contar-se-á com 44 postos operando o Siafi.

4.1 UG 240017 – Escritório Financeiro

Todos os resultados do processamento das operações pertinentes a cada setor convergem para o SRC.

A UG 240017 conta com os Setores de Prestação de Contas (SPC), Setor Financeiro (SFI), Setor de Pagamentos Bancários (SPB), Setor de Folha de Pagamentos (SPP), Setor de Patrimônio

(Spat) e Setor de Registro Contábil (SRC) (Siafi). Todos os setores são subordinados à Coordenação-Geral de Prestação de Contas e à Coordenação-Geral de Planejamento, Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, que, por sua vez, é subordinada diretamente à Chefia do Escritório.

O Setor de Informática (Sinf), que presta suporte às duas Unidades Gestoras, tanto a 240017 como a 240055, desenvolveu os seguintes programas para a UG 240017, de modo a subsidiar o SRC e emitir relatórios que são enviados à Secretaria de Estado: registro contábil, controle de movimento bancário (Ledger), execução orçamentária (Exor), Execução da Despesa no Exterior (EDEX), conciliação bancária eletrônica, folha de pagamentos de pessoal no exterior.

4.1.1 Setor de Registro Contábil (SRC)

O Setor de Registro Contábil (SRC) é o setor responsável pelo lançamento e acompanhamento dos registros e dados gerados pelos demais setores do Escritório Financeiro no Siafi. O Setor também analisa e compara as informações obtidas entre o Siafi e os sistemas internos do Escritório, com o objetivo de alcançar resultados com a maior precisão possível. As rotinas utilizadas pelo Setor de Registro Contábil, para efetivar as operações, constam do Manual de Rotinas do Escritório Financeiro e são as seguintes: processamento da documentação recebida e processamento da documentação expedida.

4.1.1.1 Processamento da documentação recebida

O registro de dados no Siafi é precedido pelo agrupamento da documentação que integra os processos de pagamento que foram iniciados nos demais setores da UG.

Essa documentação é composta por despachos-telegráficos de autorizações de pagamento, expedidos pelos gestores da Secretaria de Estado (Sere), e de notas de empenho, cartas de pagamentos, Guias de Recolhimento ao Orçamento (GRO), com os respectivos avisos de crédito bancário e telegramas de resposta às autorizações, gerados pelo Setor Financeiro (SFI).

Os documentos são recebidos, diariamente, pelo Setor de Registro Contábil (SRC). O SRC, após processá-los no Siafi, anexa as notas de lançamento (NL) geradas no Siafi aos documentos e os encaminha ao Setor de Pagamentos Bancários (SPB). O SPB, por sua vez, protocola os documentos e encaminha as cartas ao Banco do Brasil em Nova York para posterior crédito nas respectivas contas dos postos no exterior. Cópia da carta enviada ao Banco, bem como a documentação que deu origem ao pagamento e sua liquidação, permanece no Setor de Pagamentos e fará parte do movimento bancário (MOB) do período.

Também são recebidos pelo SRC avisos de crédito de repasses e sub-repasses, Guias de Recolhimento ao Tesouro Nacional (GTN) e a respectiva carta de transferência ao Tesouro Nacional. Esses documentos são encaminhados pelo SPB.

O SPB compila semanalmente todos os documentos descritos nos parágrafos anteriores e os relaciona no MOB. O relatório gerado tem a função de auxiliar na análise comparativa da movimentação interna dos recursos creditados à conta da UG 240017 (EFNY) no Siafi e a movimentação bancária das contas financeiras na agência do Banco do Brasil em Nova York (BBNY).

Os MOBs serão objeto de consulta quando da tomada de contas anual da Ciset ao EFNY.

Outros documentos, como termos de convênio, minutas de baixas, transferências e anulações do Setor de Prestação de Contas (SPC), são recebidos pela Unidade e também registrados no Siafi.

Despachos-telegráficos, com informações de descontos realizados na folha de pagamentos no Brasil relativos a dívidas contraídas pelos servidores e inscritas na conta de “Diversos responsáveis” pelo EFNY, geram minutas de baixa na conta de “Diversos responsáveis”, controlada no registro contábil (Exor), e são base de emissão de nota de lançamento off-line que será transmitida por fac-símile ou e-mail para a Secretaria de Estado e lançada manualmente, on-line, no Siafi, pela COF/MRE, pelo contador da União responsável pela UG.

Dentre as rotinas do SRC está a figura do “destaque”. Trata-se de despesas de outros órgãos da Administração Federal realizadas no exterior que são pagas por meio das missões diplomáticas e repartições consulares. Os recursos são transferidos dos outros órgãos para o Itamaraty. A Coordenação de Orçamento e Finanças emite nota de crédito para o EFNY. O SFI emite empenho de despesa; e o SRC, por meio do processamento *batch*, contabiliza e liquida a despesa no Siafi.

O Setor de Folha de Pagamentos (SPP) do EFNY encaminha ao SRC, mensalmente, o resumo da folha de pagamentos do pessoal no exterior, bem como o resumo de folhas avulsas, do orçamento vigente ou de exercícios anteriores, além do auxílio funeral. Os valores do resumo são agrupados em Vencimentos e Vantagens Fixas, Auxílio Familiar e Obrigações Patronais e servirão como base para o processamento da folha

de pagamentos do pessoal no exterior no Siafi. O resumo da folha de pagamentos é acompanhado das cartas de proventos líquidos para crédito nas contas dos servidores, de recolhimento de imposto de renda retido na fonte, de seguridade social/ obrigação patronal, pensões alimentícias, associações, reposição ao Erário. Vale ressaltar que os recolhimentos decorrentes de pagamentos indevidos no orçamento vigente são recolhidos por rubrica própria denominada “reposição ao orçamento”. Da mesma forma, processam-se no Siafi outros documentos encaminhados pelo SPP, como folhas de pagamentos relativas a valores de exercícios anteriores e recolhimentos ao orçamento de créditos recebidos indevidamente pelos servidores do quadro.

Por fim, os extratos bancários das contas da UG no BBNY, recebidos diariamente do SPB, são base das conciliações bancárias realizadas pelo SRC entre as contas bancárias do Siafi, do Setor de Pagamentos Bancários (SPB) e do BBNY.

4.1.1.2 Processamento da documentação expedida

O SRC registra no Siafi a execução orçamentária e financeira dos postos não siafizados do exterior, por meio de notas de empenho e notas de lançamentos. Registra, também, os convênios (termos de transferência, nomenclatura dada pelo Siafi) e sua execução.

No encerramento de cada mês, o SRC emite ofício à Sere, contendo os relatórios conciliatórios dos Sistemas Relatório de Adiantamentos a Unidades e Entidades (Edex), um por Posto e outro por Programa) e do Exor (Relatório DA, DE, DR, Relatório de Provisões e Relatório de Diversos Responsáveis) com o Siafi.

Toda a documentação de um exercício financeiro é arquivada e mantida no SRC até a tomada de contas anual realizada pela Ciset. Posteriormente, esta documentação é microfilmada pelo Setor de Documentação e Legislação (SDL) e guardada, acessível no depósito, por prazo não inferior a cinco anos após a aprovação das Contas da Unidade Gestora pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Os postos encaminham ao Escritório Financeiro as prestações de contas dos adiantamentos recebidos por intermédio de Guias de Remessa de Prestação de Contas (GRPC).

Os processos são encaminhados ao Setor de Prestação de Contas para a baixa de responsabilidade pelos adiantamentos recebidos e posterior baixa no Siafi da conta 112460000 – Adiantamentos a Unidades e Entidades.

Também faz parte da rotina do SRC o lançamento da folha de pagamentos do pessoal no exterior pelo sistema Atufolha do Siafi. Com base na documentação recebida do SPP, o SRC elabora planilha no *software* Excel de modo a classificar as despesas de acordo com os elementos de despesa e subitens do Siafi.

Para que essa rotina fosse implementada, foi necessário que o Serpro e a STN adaptassem o Sistema Atufolha às necessidades do Escritório Financeiro (UG 240017), já que os salários dos funcionários no exterior são pagos em dólar norte-americano. Também foram criados códigos para o recolhimento de Imposto de Renda Retido na Fonte, Obrigação Patronal e recolhimento de CPSS dos servidores, reposição ao Erário, contribuições para associações, dentre outros.

4.1.2 O Setor de Prestação de Contas (SPC)

O papel principal do Setor de Prestação de Contas é o de analisar a liquidação de despesas e dar baixa de responsabilidade dos adiantamentos recebidos pelo posto, conforme citado anteriormente.

A elaboração dos processos licitatórios das despesas, bem como a documentação original pertinente, permanece no posto. São enviados, para o Escritório Financeiro, os registros das despesas relativas às autorizações recebidas no posto e lançados no Sistema de Administração de Postos (ADMP) juntamente com os borderôs de câmbio.

São anexados à Guia de Remessa de Prestação Contas (GRPC) os cheques ou guias de recolhimento dos recursos excedentes, normalmente quando os pagamentos realizados pelo posto são inferiores aos recursos disponíveis, o saldo resultante deve ser recolhido ao EFNY com cheque anexado ao respectivo processo de prestação de contas ou por meio de transferência bancária *swift*. No caso de cheque anexo à prestação de contas, o SPC o encaminha, imediatamente, ao Setor Financeiro (SFI) para o devido processamento.

A análise do conteúdo de uma prestação de contas é feita conforme o que determina o Guia de Administração dos Postos/2008 (GAP) e segue demais orientações da Sere por meio de circulares telegráficas, circulares postais, despachos-telegráficos, instruções e textos de serviços e demais comunicações específicas aos assuntos de cada posto.

Normalmente, os postos enviam as prestações de contas ao EFNY a cada semestre. Conforme a dotação orçamentária, elas podem ser apresentadas imediatamente após a liquidação da despesa.

O Setor de Prestação de Contas, além de analisar detalhadamente as contas dos postos não siafizados, tem a função de instruir, recomendar e orientar os postos no exterior.

A Ciset e o SPC caminham juntos no sentido de proceder à fiscalização acurada da documentação apresentada pelos postos não siafizados, troca de informações, relatórios, dentre outros recursos fornecidos pelo SPC subsidiam a Ciset na auditoria dos postos no exterior.

4.2 UG 240055 – EFNY-Posto

A UG 240055, como foi dito anteriormente, é a responsável pela liquidação das despesas do posto do EFNY.

A seguir a rotina do lançamento das despesas no Setor de Contabilidade do posto:

- a) de acordo com a previsão de gastos mensais do Posto, o gestor, na Secretaria de Estado, solicita à COF repasse de recursos à Unidade Gestora do Exterior;
- b) a COF libera os recursos financeiros na conta do Banco do Brasil em Nova York, conforme a previsão de gastos mensais do Posto;
- c) assim que os recursos forem creditados na conta do Banco, o Setor de Contabilidade faz a apropriação dos recursos no Siafi, por meio de notas de lançamento;

- d) a COF, aos poucos, libera os recursos orçamentários para a UG;
- e) o setor de Contabilidade prepara os empenhos de pagamento;
- f) o Setor de Contabilidade emite as notas de liquidação das despesas;
- g) para despesas não recorrentes, o EFNY envia telegrama à Sere, solicitando recursos para despesas específicas.
- h) o Setor de Contabilidade emite cheque ao credor para a liquidação da despesa;
- i) o Setor de Contabilidade encerra o processo de pagamento e, após todas as assinaturas pertinentes procede ao arquivamento do processo para futura auditoria da Ciset.

Segundo informações obtidas por meio de entrevistas a dois colegas que operam o Siafi e que operaram o ADMP anteriormente – Aristides Martins, responsável pelo Setor de Contabilidade do EFNY (UG 240055), e Ramirio Estevam Filho (UG 240035), responsável pelo Setor de Contabilidade da Embaixada em Londres – o processo de liquidação das despesas foi adaptado pelo Serpro para o funcionamento no exterior. Dentre as modificações efetuadas estão a inclusão de diferentes moedas dos países de postos siafizados bem como adaptações com relação à variação cambial.

A rotina da UG 240035 – Embaixada do Brasil em Londres – é a mesma. Os recursos são depositados em libras esterlinas na conta do posto no Banco do Brasil em Londres.

O Escritório Financeiro – Posto (UG 240055), bem como os demais postos siafizados, não encaminham prestações de contas dos recursos ao Escritório Financeiro UG 240017, já que os pagamentos são feitos tempestivamente no Sistema.

5. Críticas à Siafização

Para cada repartição no exterior se caracterizar como Unidade Gestora autônoma, o ideal seria reorganizar sua estrutura administrativa de modo a adequá-la a essa função: setor de pagamentos, de contabilidade, acompanhamento gerencial, análise e aprovação de prestação de contas, com meios técnicos, recursos humanos e espaços físicos correspondentes. Ora, essa não é a realidade.

O Ministério das Relações Exteriores tem como atividade fim a política externa brasileira, mas há que se ter a preocupação com a atividade meio: administração financeira e de recursos humanos. A administração da Casa tem investido cada vez mais no treinamento de pessoal e se deparado com dificuldades para continuidade do processo, como a peculiaridade de seu quadro de funcionários, em que a regra é o deslocamento constante de pessoal, devido às remoções periódicas, missões transitórias e viagens a serviço.

Os servidores entrevistados anteriormente – Aristides Martins, responsável pelo Setor de Contabilidade do EFNY (UG 240055), e Ramirio Estevam Filho (UG 240035), responsável pelo Setor de Contabilidade da Embaixada em Londres – também pontuam que a ausência de um manual reduzido para o operador do Siafi favorece o empirismo.

O ADMP gerava três vias da prestação de contas: uma arquivada no posto, uma encaminhada à Secretaria de Estado e outra encaminhada ao Escritório Financeiro. Hoje, com o Siafi, os postos siafizados não encaminham prestação de contas ao EFNY (UG 240017), mas arquivam os processos no próprio Posto. Houve simplificação das rotinas, economia de tempo, de papel, gerando maior transparência e facilitando a fiscalização das informações.

O treinamento de pessoal é de fundamental importância para a implementação do Siafi nos postos. Embora a STN ofereça cursos para treinamento de operadores daquele Sistema, a informação não é difundida no setor de treinamento e entre o público-alvo da Casa.

A crítica se faz quanto ao treinamento no posto: deveria ser mais aprofundado e on-line, de modo que o operador tivesse a oportunidade de travar contato mais íntimo com o Sistema. Além disso, as pessoas se assustam ao tomar conhecimento do Siafi pela primeira vez, já que o Sistema não é tão interativo como o *software* Word, por exemplo. Exige um conhecimento mínimo dos comandos e de sintaxes próprias para sua operação bem como das rotinas utilizadas.

A Instrução Normativa nº 5, de 23 de junho de 1992, em seu anexo, define os objetivos do Siafi, as formas de acesso, as modalidades de uso, os princípios de segurança e dispõe sobre os conceitos utilizados no Sistema. O Manual do Siafi, no sítio do Ministério da Fazenda <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>, dispõe sobre as regras e instrui sobre os procedimentos a serem utilizados no Sistema. Contudo, sem aula prática o servidor sem experiência anterior terá dificuldades em operar o Siafi.

6. Considerações finais

A siafização dos postos é de suma importância no que concerne à transparência e à gestão de recursos públicos.

Em primeiro lugar, há padronização na execução das rotinas, lançamento tempestivo das despesas e suas liquidações no Siafi, conforme entrevista aos chefes de setores de Contabilidade do Escritório Financeiro em Nova York – Posto e da Embaixada do Brasil em Londres.

Em segundo lugar, o não encaminhamento da prestação de contas ao EFNY, anteriormente gerada pelo Sistema de Administração dos Postos (ADMP), poupa tempo e trabalho e propicia maior transparência dos gastos do dinheiro público, permitindo que o Setor de Prestação de Contas se concentre na análise criteriosa das prestações de contas dos demais postos.

Os postos siafizados no exterior se transformaram em Unidades Gestoras Executoras (UGEs), já que pela própria definição constante no item 37 da Instrução Normativa nº 5, de 23 de junho de 1992, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, transcrita no Glossário do GAP-2008, a UGE está sujeita à tomada de prestação de contas anual. A Secretaria de Controle Interno passará a incluir em seu programa de tomada de contas anual os 44 postos siafizados no exterior, a partir de 2012. Por isso, é de fundamental importância, para alcançar melhores resultados na siafização dos postos, a capacitação de funcionários com devido apoio e acompanhamento da Secretaria de Estado.

Numa discussão como a que se empreendeu neste trabalho, torna-se evidente que o Escritório Financeiro assumiu, dentro

da estrutura do Itamaraty, papel bem mais importante que mero repassador de adiantamentos aos postos no exterior. Aos poucos foi ocupando espaço de relevância nos mecanismos de planejamento, organização e controle da execução orçamentária e financeira no exterior, encaminhando relatórios gerenciais para subsidiar a tomada de decisões e quantificar os resultados alcançados, sempre que possível, bem como facilitar os processos de auditoria da Ciset.

Além da função de fiscalizar a gestão dos recursos públicos, o Escritório assumiu função de orientador dos postos não siafizados no exterior.

Com os avanços cada vez maiores das tecnologias de transmissões de dados eventualmente é aventada a possibilidade de transferir o EFNY para a Secretaria de Estado, em Brasília. Isso significaria abandonar uma estrutura montada para prestar assistência aos postos no exterior e para apoiar a Administração nas tarefas de controle de gestão. Há que se analisar a relação custo/benefício que a mudança poderá trazer.

Ao concluir este trabalho, ressalta-se que a transferência da instituição para a Sere significaria a criação de uma Unidade Gestora capacitada para substituir o EFNY nas suas funções, implicando planejamento, reestruturação administrativa, espaço físico, investimento de capital e treinamento de pessoal. Implicaria, também, desenvolver junto ao Banco do Brasil nova rotina para o crédito de recursos aos postos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 ago. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. *Conheça o Siafi*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp>. Acesso em: 14 jul. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. *Instrução Normativa nº 5, de 23 de junho de 1992*. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/040000/041200/041205>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. CIT nº 68.740/2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. CIT nº 72.538/2009.

_____. Ministério das Relações Exteriores. CIT nº 78.017/2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Guia de Administração dos Postos*. GAP, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE)*. Disponível em: <<https://intratec.itamaraty.gov.br/normas/legislacao-e-normas-de-administracao/rise-atualizado.pdf/view?searchterm=RISE>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 347/2006, Identificação do Acórdão 347/2006 – Plenário, Número Interno do Documento – AC-0347-11/06-P, Grupo/Classe/Colegiado - Grupo II / Classe V / Plenário, Processo 020.355/2005-3, Natureza. *Relatório de Monitoramento*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 63/2010. Número Interno do Documento INT2010-063. Data de Expedição 1º set. 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=5&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

CARDOSO DA SILVA, G. L.; PALMEIRA, E. M.; QUINTANA, A. C. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi): Necessidade, Criação e Evolução. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, nº 86, 2007. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/glcs.htm>. Acesso em: 18 ago. 2011.

PACHECO, Leila Maria Serafim (org.). *Apostila de elaboração de monografia do curso de Especialização de Oficial de Chancelaria (CEOC)*. Brasília: MRE, 2011.

PINTO, Henrique da Silveira Sardinha. *O Escritório Financeiro em Nova York e seu papel na execução orçamentária e financeira do Itamaraty no exterior*. Brasília: XXXVI Curso de Altos Estudos – Instituto Rio Branco, 1968.

SARTO, Edna; ESDRAS, Francisco Jamil e SIMÕES, Ana Paula (rev.). *Manual de rotinas de serviços do escritório financeiro em Nova York*. Nova York: Setor de Registro Contábil do Escritório Financeiro, 2011.

A IMPRENSA COMUNITÁRIA NA DIÁSPORA BRASILEIRA: UM ESTUDO DE CASO

Janlou de Amicis Silva

Sumário: 1. Introdução; 2. A imprensa comunitária nos Estados Unidos; 3. O papel da imprensa comunitária; 4. A experiência da ABI-inter: associativismo e mídia comunitária; 5. Relacionamento imprensa comunitária e governo; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas.

1. Introdução

O presente trabalho objetiva apresentar de maneira sistematizada a atuação da imprensa comunitária brasileira nos Estados Unidos ao longo do tempo, especificamente na região de Nova York, Nova Jersey e Connecticut. Para tanto foi realizada pesquisa em fontes primárias, com entrevistas aos principais jornalistas comunitários de jornais impressos da região, além de pesquisa em literatura específica.

Tendo em vista a crescente relevância que as comunidades brasileiras no exterior assumem no âmbito do Governo brasileiro, entende-se ser essencial valorizar o papel da imprensa comunitária que acumula, entre suas diversas funções, também aquela de liderança comunitária. Traçar a sua trajetória implica acompanhar e compreender, de certa forma, também a trajetória das comunidades brasileiras no exterior, suas demandas e dificuldades.

O jornalismo comunitário, que se iniciou em muitos órgãos de forma intuitiva, sem que houvesse formação técnica específica, poderia hoje, talvez, ser encaixado na proposta defendida pela Professora Raquel Paiva Soares (Soares, 2006) que advoga a construção de um jornalismo pragmático e não dogmático, voltado para a produção de um modelo inclusivo, de comunicação interativa e reflexiva.

Segundo Soares o traço mais marcante deste jornalismo é a sua estreita conexão com a realidade e os interesses da coletividade específica, perdendo campo a mera espetacularização da informação. Se um acontecimento desperta interesse direto em uma coletividade, torna-se fato jornalístico. Nesta abordagem, o fundamental para um jornalismo inclusivo ou o comunitário, como horizonte político-social do jornalismo, é que não se perca de vista o seu aspecto principal, ou seja, a capacidade de produzir novos e inclusivos olhares sobre as coletividades, sobre o outro.

Para Raquel Paiva Soares, dentre os objetivos primeiros da comunicação comunitária, está o compromisso em educar e capacitar a população, seja no aprimoramento de seu vocabulário, dos seus conhecimentos, seja no fortalecimento de valores e também na socialização de novas tecnologias. O veículo

comunitário deve estar também preocupado em trazer sempre presente em sua programação aspectos e práticas da cultura local e, no caso das comunidades brasileiras no exterior, da cultura nacional, evitando que muitas expressões culturais se percam no cotidiano intenso do mundo atual. A comunicação passa a significar, então, uma alavanca, capaz de promover uma vinculação real entre os cidadãos, também com seu território e cotidiano.

A opção, então, pelo jornalismo comunitário, que nos anos 1970, nas incipientes comunidades brasileiras no exterior, espelhava uma trajetória solitária e difícil, traduz hoje a tendência atual de busca do local, do particular, sem a perda da visão macro. O jornalismo comunitário poderá ser visto hoje como uma das principais vertentes do jornalismo atual.

2. A imprensa comunitária nos Estados Unidos

2.1 Histórico

Os jornalistas Carlos Borges, Edilberto Mendes e Roberto Lima, todos cofundadores da Associação Brasileira de Imprensa Internacional (ABI-inter) classificam como o marco zero da imprensa comunitária brasileira nos Estados Unidos a circulação, em julho de 1970, do jornal *Brazil News*. “Criado por Jota Alves e Al Souza, o *Brazil News* é efetivamente o mais antigo veículo de comunicação brasileiro nos Estados Unidos e que, por ser totalmente publicado em português, se define claramente como um jornal comunitário” (BORGES; MENDES; LIMA, 2008, p. 1)¹.

¹ Em capítulo posterior (“O quê e como falamos?”) será abordada a questão da língua no contexto dos jornais comunitários.

Segundo os jornalistas o *Brazil News* tinha doze páginas, era impresso em preto e branco, escrito em Nova York e em Nova Jersey, onde já existia uma comunidade portuguesa estabelecida. Sua tiragem era de mil exemplares distribuídos principalmente em Manhattan, em locais frequentados por brasileiros. A impressão necessitava cuidados especiais, uma vez que as máquinas de escrever disponíveis nos Estados Unidos naquela época não possuíam todos os acentos utilizados na língua portuguesa.

O *Brazil News* circulou por apenas cinco edições e ensejou, em dezembro de 1972, a criação de outro jornal brasileiro, o *The Brazilians*, sediado em Nova York, que circula até hoje. Também foi fundado por Jota Alves, desta vez sem a parceria de Al Souza. Posteriormente, em decisão que suscitou polêmica na comunidade brasileira, o jornal mudaria seu nome para *The Brasilians*. Faz-se mister também registrar a existência do jornal *Brasil Today* publicado pelo boliviano Hugo Estenssoro, que era distribuído em Nova York, ainda na década de 1970. Com o retorno de seu criador ao Brasil, em 1981, o jornal deixou de circular.

2.2 Primeiros veículos

No final da década de 1980, entre 1987 e 1989, surgiram, quase simultaneamente, quatro jornais considerados pelos autores de fundamental importância para a comunidade brasileira residente nos Estados Unidos:

- o *Brazil Today*, sediado em São Francisco e fundado por Johnny Hossel e Jesus Fernandes²;

2 O jornal está em circulação.

- o *Brazilian Times*, sediado em Boston e fundado por Edirson Paiva³;
- o *Brazilian Voice*, sediado em Newark e fundado por Roberto Lima⁴;
- o *Florida Review*, sediado em Miami e fundado por Francisco (Chico) Moura⁵.

Os jornalistas Borges, Mendes e Lima concluem que esses cinco jornais, os quatro mencionados, acrescidos do *The Brazilians*, se transformam na “base da história da imprensa comunitária brasileira na América”. Conforme afirmam eles, todos os veículos são empresas estáveis, tendo em vista a volatilidade do mercado comunitário, e tradicionais, compromissadas com seus ideais de fundação.

Em 1987, por iniciativa do jornal *The Brazilians* é criado o Brazilian Day na cidade de Nova York. A comemoração, que inicialmente abrangia quatro quarteirões da Rua 46, hoje se estende por grande parte da rua, pelas ruas adjacentes e pela sexta avenida, a Avenida das Américas, que tem seu tráfego interrompido por mais de dez quarteirões no fim de semana da festividade. Com o evento a incipiente comunidade brasileira em Nova York começa a ter mais visibilidade. É importante ressaltar que a organização e promoção de eventos para a comunidade é uma característica muito presente nos órgãos comunitários.

3 O jornal está em circulação e estima-se que a comunidade brasileira em Boston seja uma das mais numerosas nos Estados Unidos.

4 O jornal está em circulação.

5 O jornal mudou de direção e foi transformado em revista em 2006.

Dois anos depois, em 1989, o mesmo jornal *The Brazilians* publica o editorial intitulado “Quantos somos?”, o que desperta a atenção da comunidade brasileira para estimar qual seu real número, tanto na região quanto no país, e também incita a curiosidade da antropóloga Maxine Margolis, da Universidade de Gainesville. Posteriormente, em 1994, ela lançará o livro *Little Brazil*⁶ cujo título foi inspirado em um artigo homônimo publicado no jornal *The New York Times* em 1982. Conforme avaliam os jornalistas Borges, Mendes e Lima, a comunidade brasileira começa a crescer e a se reconhecer. Eles afirmam que “ainda que de forma estereotipada, *Little Brazil* passa a ser o primeiro documento falando da comunidade brasileira em Nova York” (BORGES; MENDES; LIMA, 2008).

Também o *The Brazilians* lidera a iniciativa de incluir o Brasil em categoria separada no censo norte-americano de 1990. Apesar dos números muito baixos, que não refletiam os brasileiros residentes nos Estados Unidos à época, ainda assim o censo daquele ano marca o início do movimento de diferenciação do Brasil, como país pertencente à América Latina, mas o único a falar português. Assim, o Brasil não estaria mais inserido apenas dentro da abrangente classificação “latino”, a qual inclui um grande número de países⁷.

A década de 1990 traz importantes avanços. Os jornalistas estimam que entre 1991 e 1999 foram fundados mais de 150

6 Lerch, P. B. *Little Brazil: An Ethnography of Brazilian Immigrants in New York City*. Maxine L. Margolis. *American Anthropologist*, 96: 1006–1007, 1994. doi: 10.1525/aa.1994.96.4.02a00460.

7 Outras informações sobre o número de brasileiros residentes nos Estados Unidos e o Censo 2010 no subitem “Quantos Somos?”.

jornais, revistas, programas de televisão, rádio e páginas eletrônicas destinados aos brasileiros nos Estados Unidos, atingindo o número recorde de 161 empresas operando em 2001. Tais números estão registrados nos arquivos da organização do evento Brazilian Press Award, premiação idealizada pelo jornalista Carlos Borges, cuja primeira edição foi realizada em 1997. Em 2001 a organização do evento cadastrou 161 veículos comunitários, atuando regular e continuamente no país. Conforme relatam os jornalistas, a maioria dos veículos tinha sede em Boston e a segunda região de maior concentração era a Flórida. Contudo, muitos não tiveram vida longa, logo encerrando suas atividades.

Na área de televisão os jornalistas Borges, Lima e Mendes enumeram o surgimento de diversas iniciativas como o projeto Brasil TV (em Miami, do empresário/radialista Luciano do Valle, em parceria com a Rede Bandeirantes), o Brazilian Television Network (BNT) (também em Miami, de Claudio Magnavita e Ary Rogério), o Canal Brasil (de Francisco Sampa, em Newark, inserido no canal português RTP), o Brazilian Community TV (de Renato Antunes, no eixo New Jersey-New York), o Tele Brasil TV (de Valdivino Passo, em Bridgeport, CT), o Planeta Florida (de Terezinha Sodré) e muitos outros produtos esporádicos que apostavam no surgimento de um mercado promissor e imediato.

No entanto, como eles concluíram, “a aventura televisiva sempre foi muita cara e naquele momento absolutamente impossível de ser sustentada por um mercado de anunciantes que não tinha o menor resquício de profissionalismo.”

Paralelamente ao crescimento da comunidade – que a esta altura estava solidamente instalada em pelo menos 14 núcleos

nas mais diversas regiões dos Estados Unidos – os jornalistas relatam o surgimento das primeiras agências de publicidade. Eles informam ser a pioneira delas a agência Vitale Advertising, a primeira de um mercado que hoje comporta cerca de 12 agências de propaganda e 20 outras definidas como escritório de intermediação cliente-mídias.

Outro fenômeno que os jornalistas se preocuparam em ressaltar foi a comercialização, através de fitas VHS, da programação produzida pela Rede Globo, distribuída pela empresa Brazil Update. Distribuídas em estabelecimentos comerciais brasileiros por todo os Estados Unidos, as fitas contendo novelas, programas de jornalismo, humor, entre outros, eram comercializadas semanalmente por milhares de pessoas. “Certamente a empreitada foi um grande sucesso, com data marcada para acabar, já que desde 1998 a Rede Globo ensaiava a entrada de seu canal internacional que, de fato, viria a estreiar em 1999.”

2.3 O advento dos grandes veículos de comunicação e da internet

Em 1999 entra no ar a TV Globo Internacional, através da operadora Dish Network. Os jornalistas Borges, Lima e Mendes analisam que o impacto para o setor de mídia comunitária foi “extraordinário”. Os prognósticos à época se dividiam entre o fim da imprensa comunitária ou mesmo o fracasso da investida, a qual, para alguns, não teria aceitação por parte dos brasileiros que vivem no exterior. Nem um, nem outro. Embora o número de adesões tivesse sido aquém do esperado, a comunidade brasileira se encantou com a possibilidade de manter contato direto e diário com o Brasil e acompanhar seus programas

televisivos favoritos. Logo depois também a TV Record⁸ e a TV Bandeirantes⁹ iniciariam sua transmissão nos Estados Unidos.

Quanto à imprensa comunitária, talvez tenha sido a grande beneficiária da instalação da TV Globo Internacional. Conforme relatam os jornalistas:

Ao impor regras de comercialização e procedimentos comerciais jamais sequer sonhados pelos impotentes veículos comunitários, a Globo “forçou” os clientes a buscarem uma profissionalização, ainda que básica e distante – muito distante – da que é praticada nos grandes mercados. Nesse processo teve papel fundamental a Superstation Media, braço comercial da TV Globo Internacional nos Estados Unidos, que literalmente fez o trabalho de “fomentar” uma rede de agências de publicidade e produtoras em todo o país [...]. Escorados no poder de barganha da Globo, os jornais se viram, repentinamente, relevantes (BORGES; MENDES; LIMA, 2008, p. 5).

Alguns jornais e revistas comunitários, conforme os autores, apostaram na mídia Globo como alternativa para expandir seus negócios. Segundo dados da consultoria Plus Media & Marketing (PMM), empresa sediada na Flórida que presta consultoria sobre o mercado comunitário brasileiro, o total de verba publicitária desse mercado em 2006, ano considerado de pico, alcançou 16 milhões de dólares. Cerca de 40% deste montante teria sido

8 A TV Record Internacional iniciou suas operações nos Estados Unidos em 2001 e abrange todo os estados.

9 Não foi possível, até o momento, identificar a data de início e de término de operação da então TV Bandeirantes, hoje Band TV, empresa pertencente ao Grupo Bandeirantes, no mercado norte-americano.

destinado à TV Globo Internacional. Os jornais comunitários (estimados em 60 em 2006) teriam dividido cerca de 32% do total entre si. Os demais 28% teriam sido distribuídos entre as outras mídias comunitárias (revistas, páginas eletrônicas, programas independentes de rádio e televisão) e destinados ao patrocínio de eventos como shows e outros.

Outro fator importante e determinante para a imprensa comunitária neste momento é o acesso, cada vez mais facilitado, às novas tecnologias e à internet, propiciando a redução de custo e a criação de novos órgãos. Dados da Unesco revelam que, de 213 computadores existentes em 1981, passou-se para 56 milhões em 1999.

Os anos 1990 trouxeram o desenvolvimento tecnológico mais rápido da história, tornando popular e aperfeiçoando as tecnologias desenvolvidas na década anterior. Como exemplos, podem-se citar o desenvolvimento do processador pentium da Intel; a popularização do Microsoft Windows, especialmente após o Windows 95; as conexões mais rápidas devido à utilização de modem e outros recursos; o comércio eletrônico em páginas como Amazon, eBay, entre outras; a popularização do telefone celular; a criação do DVD; a utilização maciça do correio eletrônico; a criação do sistema Linux.

3. O papel da imprensa comunitária

3.1 Imprensa e liderança comunitária

A professora Raquel Paiva Soares (2000) discorre sobre a ideia da comunicação comunitária como uma das investidas

mais criativas do campo comunicacional. Para ela trata-se de uma ideia a ser trabalhada amplamente, desde os processos de produção até a pesquisa científica. Neste sentido a professora aponta como característica própria dos veículos comunitários a necessidade de promover uma comunicação horizontal, ou seja, o diálogo entre as pessoas, tornando possível a participação e cooperação.

Um veículo comunitário, exatamente por estar inserido na perspectiva de defesa e promoção de uma democracia social, participativa, e não apenas representativa, possui definidos os preceitos que norteiam um desenvolvimento harmônico, onde interajam como forças iguais o econômico, o ecológico e a equidade social. Esta perspectiva certamente irá definir a atuação de um veículo, desde a sua gestão à sua programação, passando pela própria seleção temática, já que a população deve ser informada de suas obrigação e seus direitos, estando ciente e capacitada para refletir sobre os problemas que a cercam, bem como sobre as múltiplas possibilidades de solução (SOARES, 2000).

No caso das comunidades brasileiras no exterior a profissão de jornalista comunitário quase sempre inclui o trabalho de liderança comunitária, uma vez que o jornalista conhece e transita pela comunidade e torna-se, de certa forma, porta-voz e conselheiro dela. Como afirmam Borges, Mendes e Lima: “Seus editores [dos órgãos comunitários] transformam-se em líderes, conselheiros e ponto de referência dentro de suas comunidades como o apoio concreto para o crescimento e fortalecimento destas comunidades” (BORGES; MENDES; LIMA, 2008).

3.1.1 Para quem falamos?

Determinar o público a quem se pretende alcançar é essencial para a sobrevivência de um veículo de comunicação. Na região sob a antiga jurisdição do Consulado-Geral em Nova York, que incluía os estados de Nova York, Nova Jersey, Pensilvânia, Connecticut, Delaware e Ilhas Bermudas¹⁰ estima-se a existência de cerca de 32¹¹ veículos de comunicação comunitária. Dentre os jornais impressos identifica-se a existência de pelo menos sete que são publicados periodicamente. Alguns já foram citados no capítulo anterior, como o *The Brasilians*, o *Brazilian Times* e o *Brazilian Voice*, mas também há outros, como o *Comunidade News*, o *Brazilian Press*, a *Tribuna Connecticut*, o *Brazilian Global News*. O *The Brasilians* é publicado de dois em dois meses, com tiragem de 65 mil exemplares. O *Brazilian Voice* e o *Brazilian Press* publicam duas edições semanais, às quartas-feiras e aos sábados. No caso do *Brazilian Voice* a tiragem é de 50 mil exemplares aos sábados e de 16 mil unidades na quarta. O *Brazilian Press* trabalha com 15 mil unidades por edição. Já o *Brazilian Times* publica três edições semanais, cada uma com 16 mil exemplares. O *Comunidade News* publica 20 mil exemplares, todas às terças-feiras, e o *Tribuna Connecticut* imprime 30 mil unidades, quinzenalmente. O *Global News* tem impressão de 5 mil exemplares a cada dois meses.

Embora todos sejam comunitários, os jornais têm propostas distintas. Geograficamente também estão situados em regiões diferentes e atendem comunidades específicas, embora com-

10 Com a abertura do Consulado-Geral do Brasil em Hartford, em janeiro de 2010, a jurisdição do Consulado em Nova York foi alterada e hoje não mais abrange os estados de Delaware e Connecticut.

11 Telegrama nº 669, expedido por Consbras Nova York em 31 dez. 2008.

partilhem um núcleo comum. O *The Brazilians* tem sua sede em Manhattan (NY) e é distribuído em Nova York e, através das agências de viagens, em todos os estados norte-americanos. O *Brazilian Times* tem sua sede em Somerville (MA) e é distribuído em Nova York, Nova Jersey, Connecticut e Pensilvânia. Já o *Brazilian Voice* é sediado em Newark (NJ) e distribuído em Nova York, Nova Jersey e Connecticut. Também o *Brazilian Press* tem sua sede em Newark e é distribuído em Nova Jersey, Nova York, Connecticut, Pensilvânia e Washington. O *Comunidade News* é sediado em Danbury (CT) e distribuído em Connecticut, Nova York e Nova Jersey. O jornal *Tribuna Connecticut* tem sua sede em Danbury (CT) e é distribuído no próprio estado. O jornal *Brazilian Global News* tem sua sede em Harrison (NJ) e é distribuído nos estados de Nova Jersey, Nova York, Connecticut e Flórida.

É importante salientar que, em sua grande maioria (a exceção no universo estudado é o jornal *The Brazilians*, que trabalha com assinaturas, mas também é distribuído gratuitamente), os jornais comunitários são gratuitos, tendo seus custos cobertos pela parte publicitária. Em uma economia desaquecida como está a economia norte-americana desde a crise de 2008, a dificuldade de sobrevivência de tais veículos tem se acentuado. Também o retorno ao Brasil de muitos dos seus imigrantes, embora não mensurado, uma vez que não há números, oficiais ou mesmo informais, comprobatórios desse movimento¹², agrava a situação dos veículos comunitários. Eles perdem não só anunciantes, com os fechamentos dos pequenos comércios e empresas, mas também leitores.

12 Telegrama nº 27, expedido por Consbras Nova York em 17 jan. 2012.

Um indício deste movimento de retorno é a reportagem da jornalista Verena Fornetti, correspondente internacional da *Folha de S.Paulo*, para o jornal *Brazilian Press* sob o título “Brasileiros fecham seus negócios nos EUA”¹³. Ela relata o fechamento de um número significativo de pequenas empresas de propriedade de brasileiros em Newark pela falta de clientela. O principal motivo seria a falta de demanda de mão de obra para o setor de construção, o qual é uma das principais fontes de emprego para os imigrantes brasileiros na região.

Segundo avaliação do Consulado-Geral do Brasil em Nova York:

A intenção de regressar em definitivo aparece com clareza na pesquisa socioeconômica realizada pelo Posto ao longo de 2011: dos 2.406 brasileiros entrevistados, 49,92% declararam que pretendiam retornar ao Brasil no futuro próximo, contra 48,42% que tencionam permanecer nos EUA. O percentual é ainda mais alto entre os ouvidos nos Consulados Itinerantes realizados em Filadélfia, Long Branch e Mount Vernon. Dentre os entrevistados na sede do Posto e em Pittsburgh, porém, a proporção de respostas pende para a permanência nos EUA (Tel. nº 27 de Consbras Nova York, expedido em 17 jan. 2012).

No mesmo documento o Consulado avalia que o retorno de nacionais aos seus países de origem parece ser fenômeno que transcende a população brasileira nos Estados Unidos:

¹³ *Brazilian Press*, nº 1.563, 23 fev. 2012.

Artigos de periódicos locais como o The New York Times dão conta de que o fluxo imigratório de nacionais mexicanos sofreu forte redução recentemente, não apenas devido ao maior controle da fronteira, mas também aos que alguns analistas vêem como a melhora das condições de vida no México. Ao mesmo tempo, tais artigos relatam o regresso de mexicanos, residentes nos Estados Unidos, ao país de origem. Outros artigos divulgados naquele país mencionam o retorno ao Brasil, embora sem arriscar números concretos (Tel. nº 27 de Consbras Nova York, expedido em 17 jan. 2012).

Vale salientar um fenômeno particular das comunidades brasileiras na região estudada: constata-se, em muitos imigrantes, uma disposição transitória de permanência nos Estados Unidos fundamentada, especialmente, nas oportunidades de trabalho disponíveis. Diferentemente das comunidades hispânicas, o nível de organização e integração social da comunidade brasileira é pequeno, com poucas organizações comunitárias e pouca interação com o governo local. Os principais alicerces comunitários são, além das igrejas e respectivos pastores/eclesiásticos, sem dúvida, os jornais comunitários.

3.1.2 O que e como falamos?

Como foi mencionado no capítulo anterior, o advento da internet e a chegada dos grandes veículos brasileiros de comunicação alterou, de forma significativa, o próprio conteúdo dos jornais comunitários; aos poucos as propostas iniciais foram se adequando à informação mais disponível e instantânea. Hoje muitos deles apresentam versões eletrônicas, dispondo de páginas próprias. Embora se constate que os

jornais comunitários ainda publicam notícias cuja fonte é a grande imprensa no Brasil, vale ressaltar o esforço dos veículos para publicar reportagens exclusivas e enfatizar notícias locais. Afinal, o que é notícia para o imigrante brasileiro? Aliás, só para o imigrante brasileiro ou para a comunidade local, composta, por vezes, de muitos núcleos étnicos?

Como relatam Borges, Mendes e Lima, o assunto “imigração” é a prioridade de nove entre dez manchetes de jornais da comunidade brasileira. A existência de grande número de imigrantes indocumentados cuja situação perante o Departamento de Imigração dos Estados Unidos é considerada irregular, faz com que o tema adquira especial relevância. Afinal, a própria permanência do imigrante no país está em jogo. Também assuntos locais, a divulgação de eventos culturais e sociais organizados por brasileiros e fatos envolvendo a comunidade brasileira, tais como desaparecimentos, acidentes e crimes, compõem a pauta permanente dos jornais comunitários.

O jornal *Tribuna Connecticut* tem uma posição singular neste aspecto: para a editora Emanuela Lima, o papel do jornal comunitário é o de integração da comunidade e formação de seus leitores. Ela considera que o veículo comunitário é um instrumento de conscientização dos direitos e de educação da comunidade, especialmente das comunidades imigrantes, as quais, por vezes, não dominam a língua local. Desta forma, a opção do *Tribuna Connecticut* é publicar suas seções em português, inglês e espanhol e atingir não apenas a comunidade brasileira, mas as diversas existentes em Connecticut. O jornal mantém, inclusive, uma seção publicada em inglês destinada à

comunidade indiana. A pauta inclui os eventos culturais e sociais da região, notícias sobre imigração, serviços disponíveis e artigos sobre questões e termos jurídicos. Vale salientar que a opção por atender às diversas comunidades da região e incluir outras línguas que não o português é fonte de polêmica em relação aos outros jornais comunitários, os quais, em sua maioria, criticam o posicionamento do *Tribuna Connecticut*, não o considerando (*strictu sensu*) como órgão comunitário brasileiro.

Já o *The Brazilians*, o jornal comunitário mais antigo em atividade nos Estados Unidos, continua, conforme informa seu editor Edilberto Mendes, com a proposta básica de “ser o porta-voz e explicar o Brasil, tanto ao brasileiro quanto aos amigos do Brasil que pensam em visitar, investir ou adotar o país como uma grande oportunidade. Preferimos noticiar fatos positivos que causem orgulho de ser brasileiro”. Publicado em português e inglês o jornal é mensal e traz, inclusive, uma coluna assinada pelo prefeito de Nova York, com informações de interesse para quem reside na cidade. O jornal também publica uma seção voltada para a história do Brasil, entrevistas e artigos culturais. Entretanto, a publicação mensal (em alguns períodos, bimensal) faz com que algumas matérias percam a temporalidade, ainda que, qualitativamente, o jornal demonstre seu amadurecimento e profissionalismo.

O jornal *Brazilian Voice* também é um dos mais tradicionais. Publicado integralmente em português, nas palavras de seu diretor e editor-chefe, Roberto Lima, ele “ajuda a contar a história do imigrante brasileiro neste país [Estados Unidos]”. Roberto relembra que a primeira edição do jornal noticiou a

prisão de 51 brasileiros a bordo do navio Olívio, um caso que marcou a criação do jornal, entre outros.

O *Brazilian Press*, jornal com duas tiragens semanais, publicado todo em português, tem como linha editorial, na visão de seu colunista, Francisco Sampa, “manter informada a comunidade de seus deveres e direitos nos Estados Unidos e no Brasil e acima de tudo preservar nossa identidade cultural como nação através do idioma”. O jornal traz sempre colunas opinativas, notícias para a comunidade, seção policial, classificados e muitos anúncios, inclusive nas primeiras páginas, além de matérias sobre os próprios anunciantes. Essa prática é bastante comum na maioria dos jornais comunitários pesquisados: a de publicar matérias positivas referentes aos anunciantes.

O *Comunidade News* é um jornal semanal, também publicado integralmente em português, todas às terças-feiras, em Danbury, Connecticut. Segundo seu diretor e editor-chefe, Breno da Mata, a linha editorial é “ter o imigrante brasileiro como centro das notícias e tudo aquilo que influencia e impacta sua vida no país”. Em sua primeira página o jornal costuma sempre estampar um tema de forte apelo ao imigrante, como a situação dos filhos menores quando os pais são deportados (edição nº 409, de 8 a 14 nov. 2011). A publicação apresenta uma consistente cobertura de notícias locais e eventos culturais. Conforme relata Breno da Mata, um dos casos mais marcantes acompanhado pelo jornal foi a prisão e o julgamento de dois brasileiros na Califórnia, os quais, no primeiro julgamento teriam sido condenados à prisão perpétua e depois, perante novo tribunal, absolvidos. O

jornal recebia correspondência dos acusados e pôde ter acesso a detalhes do caso e, conseqüentemente, publicar matérias exclusivas.

O jornal *Brazilian Times* tem grande circulação: são impressas três edições semanais com 16 mil exemplares distribuídos sistematicamente em quatro estados. O jornal tem correspondentes/representantes em várias cidades e quase meio milhão de acessos mensais ao seu sítio eletrônico na internet. Publicado integralmente em português, o jornal apresenta muitas colunas sociais, especialmente dos correspondentes, ampla cobertura de eventos sociais e comunitários/culturais. É sempre um grande patrocinador/organizador de eventos comunitários.

O jornal *Brazilian Global News* teve sua publicação interrompida por algum tempo, por motivos financeiros, sendo retomada no segundo semestre de 2011. Bimensal, também é publicado integralmente em português, sua nova versão ainda tem poucas páginas e, como os demais, algumas notícias comunitárias e o maior número possível de anúncios. É importante observar que os anúncios publicados nos jornais comunitários também são de empresas estabelecidas no Brasil, como construtoras, que identificam o imigrante brasileiro nos Estados Unidos como um cliente potencial.

3.1.3 Quantos somos?

Uma questão sempre levantada quando se trata de comunidade brasileira no exterior é a sua dimensão: quantos brasileiros estão aqui, qual o tamanho da comunidade com

que lidamos? Talvez seja uma das perguntas mais difíceis de responder, uma vez que não há informações, ou, ainda, cruzamento de informações que permita apresentar um número constatável. Há apenas estimativas com bases diversas, mas sempre números tentativos.

O Itamaraty, em artigo publicado na página eletrônica *Brasileiros no Mundo*¹⁴, estima em 1.388.000 os brasileiros residentes nos Estados Unidos. Já o censo norte-americano de 2010 traz uma estimativa em torno de 350.000 brasileiros residentes no país. Os números do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registram 117.104 brasileiros em território norte-americano.

O Escritório do Censo dos Estados Unidos publicou as séries trienal (2008-2010) e quinquenal (2006-2010) referentes à pesquisa American Community Survey (ACS), realizada em 2010. São os seguintes os resultados relativos aos brasileiros:

ACS 2010		
Série	B04003	B05006
Anual	361.814	339.613
Trienal	354.452	337.897
Quinquenal	347.346	335.505

As séries multianuais da ACS registram estimativas para a população de origem brasileira residente nos Estados Unidos em dois grupos de tabelas: a relativa à ancestralidade, cuja tabela de mais destaque é a B04003 – “Total Ancestry Reported” – e a referente a indivíduos nascidos no exterior, sobretudo a tabela

¹⁴ Os dados do censo norte-americano podem ser acessados em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br>>.

B05006 – “Place of Birth for the Foreign Born Population in the United States”.

Enquanto a série anual inclui estimativas para geografias com mais de 65 mil habitantes, a pesquisa trienal apresenta dados para regiões com mais de 20 mil moradores. A série quinquenal, em princípio, abrange todas as áreas geográficas do país, qualquer que seja a população, até o menor nível de subdivisão estatística (cerca de 1.500 domicílios).

Por incluírem dados coletados por um período de tempo maior, as séries multianuais da ACS contêm um universo de amostragem maior, o que reduz a margem de erro das estimativas, tornando-as mais confiáveis, e aumenta sua abrangência, atingindo comunidades de população reduzida. Ainda assim, a estimativa anual é mais recente e mais precisa no tempo.

É importante observar a questão da subcontagem da população brasileira nos Estados Unidos pelo censo devido ao temor dos imigrantes não documentados em travar contato com agentes do governo local. Também é necessário ressaltar a dificuldade em se identificar como brasileiro em formulário do censo, que não apresentava campo expresso como tal.

O Consulado-Geral do Brasil em Nova York apoiou ativamente o Escritório do Censo norte-americano na realização do Censo 2010. Embora tenha empreendido um grande esforço de conscientização e esclarecimento, em parceria com líderes e a mídia comunitária, para que os brasileiros da região participassem da pesquisa (respaldado no sigilo que o Escritório do Censo é obrigado a observar em relação à identidade de

seus pesquisados), constatou que os resultados foram muito aquém do esperado. Hoje o Consulado trabalha com um número estimado entre 270 mil e 300 mil brasileiros residentes em sua jurisdição (NY, NJ, PA, Ilhas Bermudas)¹⁵.

3.2 Imprensa comunitária e grandes veículos de comunicação

Os profissionais da imprensa comunitária atuantes na jurisdição do Consulado em Nova York dividem-se entre aqueles que já trabalhavam no Brasil com imprensa ou tinham formação na área e aqueles cujo envolvimento com a comunidade estimulou/propiciou a criação de veículos comunitários. Quando indagados sobre o relacionamento com seus pares correspondentes de grandes veículos de comunicação foram unânimes em afirmar que são tratados com “certo desdém” por parte daqueles, que não há respeito à imprensa comunitária como “imprensa de verdade”.

Segundo Breno da Mata, editor do *Comunidade News*, o relacionamento entre a imprensa comunitária no exterior e a dita “grande imprensa” é “uma via de mão única. Só existe relacionamento quando a grande imprensa precisa de alguma coisa de seus pares *nanicos* no exterior”. Francisco Sampa, colunista do *Brazilian Press*, corrobora essa assertiva: “Alguns profissionais tratam os comunitários com certo respeito, mas, na maioria das vezes, apenas nos usam como fonte de consultas para produção de matérias e sem nos dar o devido e merecido crédito.”

15 Telegrama nº 27, expedido por Consbras Nova York em 17 jan. 2012.

Edilberto Mendes, editor do *The Brazilians*, também considera que:

Com raríssimas exceções, a maioria dos correspondentes que chegam a NY ignoram por completo a existência da comunidade, do que ela faz e do que a suporta. A quase todos só interessam coisas que podem denegrir a imagem dos brasileiros que vivem aqui. Só somos procurados em caso de extrema necessidade. Como representam grandes veículos, a convivência com quem vive aqui não interessa, tampouco os assuntos que dizem respeito diretamente aos brasileiros.

Borges, Lima e Mendes afirmam que

Um dos aspectos mais controversos na relação da comunidade brasileira com a imprensa é concernente aos correspondentes das grandes mídias brasileiras nos Estados Unidos, em New York, Washington e Miami. Via de regra, esses correspondentes brasileiros nunca demonstraram se interessar por nenhum assunto concernentes às conquistas dos imigrantes brasileiros, preferindo noticiar os escândalos, desajustes e situações que pudessem colocar o brasileiro emigrante como aquilo de pior que o país tinha para exportar. Essa atitude era justificada pelos correspondentes como sendo ordens editoriais que vinham das redações no Brasil (BORGES; LIMA; MENDES, 2008).

A má vontade e a parcialidade em mostrar a comunidade de imigrantes como um bando de deserdados encontrava terreno fértil nos noticiários sobre prostituição, lavagem de dinheiro, subemprego

e folclore caricato. Sem nenhuma representação digna ou positiva na grande mídia, o imigrante rapidamente compreendeu que seriam os nanicos jornais e revistas comunitários os que iriam refletir sua realidade, defender suas causas, espelhar o seu êxito. O fenômeno do colonismo social abundante na maior parte das publicações está diretamente ligado à autoestima e orgulho do emigrante brasileiro (BORGES; LIMA; MENDES, 2008).

Todavia, em 2001, a TV Globo Internacional, em parceria com a empresa FJ Productions, produtora constituída por brasileiros e sediada na Califórnia, desenvolveu o *Planeta Brasil*, um programa comunitário veiculado aos sábados e criado especialmente para as comunidades brasileiras nas Américas. O programa, que já apresentou diversos formatos, aborda, desde sua criação, histórias pessoais de brasileiros residentes no exterior, histórias das comunidades, fatos curiosos, comemorações brasileiras, serviços e informações importantes para a comunidade, entre outros.

Outro programa recentemente criado para as comunidades brasileiras no exterior pela TV Globo Internacional é o telejornal semanal *Globo Notícias Américas*. Veiculado aos domingos sempre depois do futebol, o foco do programa é noticiar pautas relevantes para os brasileiros que vivem nas Américas, por exemplo, eventos climáticos (furacões, tornados, nevascas), fatos econômicos importantes, eleições, curiosidades locais, costumes, entre outros.

Conduzido pela jornalista Mila Burns, que já esteve à frente do *Planeta Brasil* e foi quem implantou a versão sobre

rodas do programa (quando, em um trailer, o *Planeta* viajou pelos Estados Unidos em busca de brasileiros e suas histórias), o *Globo Notícias Américas* apresenta reportagens especialmente produzidas pelos demais jornalistas da emissora e entrevistas de estúdio. A cerimônia de lançamento do programa, em junho de 2011, foi sediada no Consulado-Geral do Brasil em Nova York e contou com a presença de representantes de outros órgãos de imprensa e lideranças comunitárias brasileiras provenientes de diversos estados norte-americanos¹⁶.

Já a TV Brasil Internacional, o primeiro canal de televisão pública brasileira a ser transmitido no exterior, entrou no ar em 15 de dezembro de 2010, em parceria com a operadora Dish Network. Segundo a então diretora-presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a jornalista Teresa Cruvinel, os principais objetivos da implantação da TV Brasil Internacional incluíam a difusão da língua portuguesa, a valorização da cultura brasileira e o oferecimento de uma programação de qualidade cujo enfoque é não comercial e desfrutaria de uma perspectiva independente¹⁷.

Três dos programas apresentados pela TV Brasil Internacional são dirigidos à comunidade brasileira no exterior: *Brasileiros no Mundo*, inspirado nas conferências de mesmo nome organizadas pelo Ministério das Relações Exteriores e sediadas no Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro; *Fique Ligado*, programa que oferece uma agenda dos eventos culturais relativos ao Brasil organizados pelo mundo; e *Conexão Brasil*, que aborda a participação do País

16 Telegrama nº 450 expedido por Consbras Nova York em 20 jul. 2011.

17 Telegrama nº 89 expedido por Consbras Nova York em 3 fev. 2011.

no cenário internacional. Além disso, a TV Brasil Internacional oferece telejornais diários, programação infantil baseada na obra de Ziraldo, documentários internacionais e diversos programas de entrevistas com enfoque cultural.

A TV Record Internacional iniciou sua transmissão em todos os estados norte-americanos em dezembro de 2001. Mantém redação em Nova York com correspondentes e produtores, mas não apresenta nenhum programa especialmente voltado para as comunidades brasileiras no exterior.

Vale salientar que, ainda que se constate a existência de ressentimento dos jornalistas comunitários pelo pouco ou nenhum reconhecimento por parte de seus pares nos grande veículos, a implantação de tais veículos nos Estados Unidos trouxe, a reboque, toda a estrutura comercial das empresas, a qual profissionalizou e beneficiou imensamente a imprensa comunitária, conforme mencionado em capítulo anterior (em “O advento dos grandes veículos de comunicação e da internet”). A profissionalização do mercado e a consequente organização e implementação de novas parcerias foram fundamentais para o crescimento e a longevidade de muitos órgãos da imprensa comunitária.

4. A experiência da ABI-inter: associativismo e mídia comunitária

Borges, Lima e Mendes relatam que:

O ideal político – para muitos “romântico” – de uma associação de imprensa brasileira nos Estados Unidos vem sendo alvo das mais diversas iniciativas. Já no começo dos anos 1990, quando ainda vivia o

legendário empresário de mídia, Rodrigo Soares [ex-dono do Diário Popular de São Paulo e que, após vendê-lo, mudou-se para Miami e comprou o Florida Review] houve uma primeira iniciativa mais consistente de fundar uma associação de mídia brasileira (BORGES; LIMA; MENDES, 2008).

Segundo os autores, essa ideia era sempre tema de conversas de bastidores, mas nunca passava disso, até que, em 2006, o antigo sonho foi colocado em prática pelos jornalistas Edilberto Mendes e Carlos Borges. Foi deles a iniciativa de criar o evento Focus-Brazil, um final de semana de debates sobre cultura e mídia brasileira no exterior e que viria a ser o ponto de partida para o surgimento da Associação Brasileira de Imprensa Internacional (ABI-inter). Um ano antes, por iniciativa do publicitário e pioneiro Lineu Vitale, havia sido formalmente criada a Brazilian-American Advertising Association (BAAA), destinada a agrupar agências, produtoras, veículos e clientes.

Conforme relatam os jornalistas, a ABI-Inter, lançada em 2006, teve como “padrinho” o então Presidente da ABI-Brasil, o jornalista Mauricio Azedo. Um ano depois a ABI-inter elegia seu primeiro presidente, o jornalista e empresário Roberto Lima, fundador e diretor do *Brazilian Voice*, para um mandato de dois anos. Em 2008, ainda dentro do mesmo evento Focus-Brazil, a ABI-inter realizou seu primeiro congresso. A instituição foi fundada por 23 veículos de comunicação, que juntos representavam cerca de 85% do total de exemplares de jornais e revistas circulando na comunidade brasileira nos Estados Unidos.

A cerimônia de posse da primeira diretoria da ABI-inter foi realizada na sede do Consulado-Geral do Brasil em Nova York. Conforme avaliou o Cônsul-Geral à época, o diplomata José Alfredo Graça Lima, “o evento histórico marcou um ponto de inflexão esperado, que revela o alto grau de organização alcançado pela imprensa comunitária brasileira nesta região, em particular, e nos Estados Unidos, em geral”. Vale salientar que atualmente já existem cerca de 100 jornais comunitários impressos, além de vários websites, revistas, programas de televisão e de rádios brasileiros nos Estados Unidos¹⁸.

Borges, Mendes e Lima informam que, durante a realização do Congresso Focus-Brazil, em 2007, foi realizado o evento Brazilian Internacional Press Award, o qual homenageou todas as mídias brasileiras em todo o mundo com dez anos ou mais de atuação ininterrupta. Segundo os jornalistas foi um dos mais emotivos e significativos encontros de lideranças pioneiras da comunicação comunitária brasileira no exterior, quando foram premiadas mídias dos Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Portugal.

Desde 2008, passou a ser atribuição da ABI-inter o controle dos prêmios de Imprensa do Press Award, que são o mais relevante estímulo e reconhecimento aos veículos e profissionais de imprensa brasileira nos Estados Unidos. É a ABI-inter que normatiza a premiação, assim como é a Brazilian American Advertising Association que normatiza os prêmios de publicidade.

¹⁸ Telegrama nº 372, expedido por Consbras Nova York em 8 jun. 2007.

O atual presidente da ABI-inter, jornalista comunitário Zigomar Vuelma, diretor e editor do jornal *Gazeta News*, publicado na Flórida, avalia que:

Tendo sido criada por jornalistas e donos de veículos comunitários brasileiros no exterior, a ABI-inter já nasceu trazendo uma grande transformação no meio de comunicação, a união dos veículos. Surgida em uma época em que começava a crise econômica no mundo, a ABI-inter possibilitou uma troca de experiência entre os profissionais, diminuindo o desgaste financeiro das empresas. Hoje a informação entre os meios de informações ficou fácil e rápida, estamos vivenciando hoje a realidade do ditado em que a “União faz a Força”, não deixamos de lado a competição, somente melhoramos a maneira de competir na nossa área.

5. Relacionamento imprensa comunitária e governo

Na visão de muitos dos jornalistas entrevistados, o relacionamento entre imprensa comunitária e governo brasileiro ainda é muito incipiente. A principal queixa dos jornalistas comunitários é que não há destinação de verba publicitária oficial para os veículos. Em entrevista, Breno da Mata afirmou que:

O governo deveria dar atenção a este segmento pois é ele que influencia o imigrante brasileiro no exterior, e por conseguinte, influencia seus parentes no Brasil. Inúmeras vezes fomos procurados por empresas públicas para divulgar ações fora do país. Mas nunca se ouviu sequer uma verba de publicidade destinada a estes veículos.

Também Roberto Lima corrobora esse ponto de vista. Ele argumenta que o governo brasileiro não dá a devida atenção aos veículos comunitários que prestariam um importante serviço aos brasileiros que vivem fora do Brasil. Zigomar Vuelma considera que ainda falta um canal de relacionamento com o governo brasileiro. Segundo ele, em entrevista: “não existe a utilização dos nossos meios (veículos comunitários) pelo governo, já está tudo pronto. Os órgãos oficiais brasileiros poderiam utilizar nossos veículos para divulgação de editais, notícias consulares etc.”

Edilberto Mendes, todavia, analisa que o relacionamento da mídia comunitária e o governo tem melhorado. Segundo ele, em entrevista concedida, “de uns tempos para cá, o governo brasileiro se deu conta da importância da presença de brasileiros no exterior e o tanto que eles colaboravam indiretamente com o País”.

A maioria dos jornalistas ressaltou, entretanto, ainda que muitos não tenham comparecido, que o I Encontro de Mídia Comunitária¹⁹ organizado pelo Itamaraty em parceria com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR) e sediado no Consulado-Geral do Brasil em Nova York, em dezembro de 2011, foi uma iniciativa importante do governo brasileiro para o aperfeiçoamento dos profissionais e valorização da mídia comunitária em geral.

Durante o seminário o representante da Secom/PR, Jorge Duarte, anunciou a disposição da instituição de iniciar o

19 A ser relatado no subitem 5.2.2.

cadastramento dos órgãos comunitários para eventual seleção para publicação de anúncios governamentais. Ele explicou que o processo de seleção estaria a cargo de empresa terceirizada, contratada pela Secretaria para identificar a mídia adequada a ser usada em cada caso. De toda forma marcará o início de uma relação de parceria não apenas institucional, mas também comercial com o governo brasileiro.

5.1 Brasileiros no Mundo

Até o momento de finalização deste trabalho, em março de 2012, já foram realizadas três Conferências Brasileiros no Mundo, a última já amparada pelo Decreto nº 7.214, publicado em 15 de julho de 2010, que as reconhece como instrumento de interlocução entre o governo brasileiro e as comunidades brasileiras no exterior.

A presença dos representantes da imprensa comunitária nas conferências foi fundamental não apenas para a divulgação desse novo canal de relacionamento direto com o Governo brasileiro, mas também para a própria representação/legitimidade desse instrumento. Na ata consolidada²⁰, publicada em novembro de 2010, que procurou reunir, de forma estruturada, as principais demandas apresentadas pelas comunidades brasileiras no exterior desde 2002 (incluindo aquelas consignadas no Documento de Lisboa de 2002, na Carta de Boston de 2005, no Documento de Bruxelas de 2007 e nas atas das duas primeiras Conferências Brasileiros no Mundo, realizadas em 2008 e

²⁰ Ata consolidada de reivindicações das comunidades brasileiras no exterior. MRE/SGEB/DCB, dezembro de 2010.

2009), diversas metas específicas já foram traçadas em relação à imprensa comunitária, bem como o que o governo pretende fazer para atender a essas demandas. Tendo em vista que a ata foi divulgada no final de 2010, muitas das ações já estão em andamento.

a) Valorizar os veículos de mídia brasileira no exterior para disseminação de informações de interesse das comunidades:

- será desenvolvida parceria entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) (pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior) e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência (Secom-PR) a fim de disseminar junto às repartições consulares e aos veículos de mídia brasileiros no exterior informações de interesse de nossa diáspora.

b) Criar boletins, informes ou outros meios de comunicação com o objetivo de aumentar a interação entre o governo brasileiro e as comunidades no exterior (MRE/Secom-PR):

- lançamento do *Informe MRE* em 2010, contendo informações sobre ações da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB);
- a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República propôs projeto, em parceria com o MRE (pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior), para criação de newsletter padronizada para envio às comunidades brasileiras no exterior;

- no mesmo projeto a Secom/PR sugere a distribuição do diário *Em Questão* com notícias do Brasil para as comunidades no exterior. Este veículo pode servir de base de informações para o boletim eletrônico a ser distribuído aos brasileiros no exterior.
- c) Elaborar campanhas de divulgação que valorizem a imagem da comunidade brasileira no exterior e desmistifiquem estereótipos associados ao Brasil. Informações para o público do país em que a comunidade se localiza: disseminar a informação para os estrangeiros (MRE/Secom-PR):
- criação de *mailing* da mídia comunitária local (inglesa, espanhola, francesa etc.) para distribuição de informações sobre o Brasil. Além dos pequenos jornais e rádios comunitárias para brasileiros, seria interessante atuar junto à mídia regional dos respectivos países para “comunicar” o Brasil. Este projeto deverá ser realizado em parceria com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

5.1.1 Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)

A criação e a própria eleição dos integrantes do CRBE mereceriam um estudo à parte. Instituído também pelo Decreto nº 7.214, de 15 de julho de 2010, em seu artigo 4º, o Conselho tem como funções assessorar o MRE em assuntos de interesse das comunidades brasileiras no exterior, bem como colaborar na preparação das Conferências Brasileiros no Mundo.

A realização de eleições para os representantes do Conselho está a cargo do MRE, que organizou o primeiro pleito em 2010, logo após o primeiro turno das eleições presidenciais. Os eleitores, todos brasileiros residentes no exterior, assim como os candidatos, deveriam se cadastrar em sistema eletrônico especialmente desenvolvido para as eleições, confirmando a nacionalidade para estar aptos a votar. No pleito foram eleitos 16 conselheiros titulares e 16 suplentes, cujos mandatos são de dois anos, sendo permitida a reeleição. O primeiro conselho foi empossado em 2010 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da III Conferência Brasileiros no Mundo.

Entretanto, o reduzido número de brasileiros que efetivamente se cadastrou e votou para a eleição, além da própria escolha dos representantes (que se autocandidataram) e respectiva atuação, tem ensejado uma série de críticas. O presidente da ABI-inter, jornalista Zigomar Vuebra, analisa que o Itamaraty deveria ter utilizado a instituição para amparar o processo eleitoral.

Um caso recente foi o CRBE, o Itamaraty tentou e elegeu “líderes”, esquecendo que já existiam líderes. Era só utilizar a ABI-inter ou solicitar uma reunião com os veículos de comunicação nas mais diferentes regiões do mundo que teria em mãos todas as informações sobre as comunidades brasileiras espalhadas pelo mundo... Quem mais sabe sobre os problemas e as necessidades de uma comunidade do que os que estão, sempre, se comunicando com ela...

5.2 O caso do Consulado-Geral do Brasil em Nova York

5.2.1 Experiências bem-sucedidas

O setor de imprensa do Consulado-Geral do Brasil em Nova York tem tido como uma das suas principais diretrizes a de cultivar um relacionamento muito próximo com a mídia comunitária da região de sua jurisdição. Desde o segundo semestre de 2008 podem-se identificar diversas iniciativas, algumas já advindas de administrações anteriores, para consolidar essa aproximação.

Por exemplo, o que seria um tradicional encontro de apresentação, quando da chegada do novo Cônsul-Geral, Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, em abril de 2009, foi desenhado no formato de um simpático café da manhã oferecido pelo Cônsul-Geral para a imprensa comunitária. O fato de estarem todos sentados à mesma mesa, conversando informalmente, causou nos participantes uma sensação de proximidade, de acessibilidade em relação ao Consulado.

Essa acessibilidade sempre se confirmou, pois a orientação era de uma política de portas abertas. Entrevistas para os jornais, rádios, audiências, comparecimento a eventos importantes para a comunidade faziam parte permanente da agenda diária do Cônsul-Geral.

Também a partir desse primeiro encontro foi criada e, pouco tempo depois implementada, a “Coluna do Cônsul”. Os jornais presentes e demais veículos comunitários ofereceram um espaço mensal para que o Consulado publicasse informações que considerasse relevantes para a comunidade. Nascia, então,

a “Coluna do Cônsul”, um texto do Cônsul-Geral, escrito na primeira pessoa, em que ele abordava os assuntos mais importantes do momento, por exemplo, a implantação do novo passaporte biométrico, do sistema consular integrado, das eleições presidenciais, do censo norte-americano, entre tantos outros. O texto era transmitido por correio eletrônico simultaneamente para os jornais e demais órgãos comunitários, acompanhado de uma pequena foto do Cônsul. Logo depois era disponibilizado na página do Consulado, em nicho próprio.

Também na mesma gestão foi organizada uma série de almoços de trabalho, em pequenos grupos, com todos os membros da imprensa comunitária e correspondentes dos grandes veículos, para que houvesse um contato pessoal, pelo menos em um momento, entre o Cônsul e o profissional da imprensa.

Vale mencionar também que em 2010, em Newark, Nova Jersey, cidade que concentra um dos principais núcleos da comunidade brasileira na região, em parceria com o jornal *Brazilian Press*, foi organizado o Encontro com o Cônsul. O jornal anunciou previamente a ida do Cônsul à cidade, distante cerca de duas horas de Nova York, e cadastrou todos aqueles que tinham interesse em obter uma audiência. Na data marcada o Cônsul e a equipe do setor de imprensa foram à sede do jornal, onde receberam todos os que tinham manifestado interesse em participar do evento. As demandas foram registradas e respondidas/resolvidas posteriormente, caso a caso. Esse encontro causou uma impressão muito positiva na comunidade brasileira na região.

Outras práticas positivas em relação à mídia comunitária incluíam a divulgação de eventos culturais patrocinados e/ou

apoiados pelo Consulado, bem como notas retransmitidas da Assessoria de Imprensa do Gabinete sobre notícias referentes ao governo brasileiro.

Também em relação aos programas comunitários veiculados pelos grandes órgãos, como o *Planeta Brasil*, *Cidadão Global* e *Globo Notícias Américas*, o Consulado sempre apoiou a produção do programa com informações, sugestões de pauta de interesse da comunidade, especialmente para o *Cidadão Global*, que era voltado para serviços efetuados pelo Consulado, agendamento e concessão de entrevistas, enfim, o que fosse necessário e possível.

5.2.2 I Encontro de Mídia Comunitária

Como uma das iniciativas para valorização da imprensa comunitária no exterior, foi organizado o I Encontro de Mídia Comunitária Brasileira em Nova York, nos dias 1º e 2 de dezembro de 2011²¹. O evento foi sediado no Consulado-Geral do Brasil em Nova York e foi organizado em parceria pela Divisão das Comunidades Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República e pelo Setor de Imprensa de Consbras Nova York.

Conforme relatado nos Telegramas nºs 825 e 833, ambos expedidos por Consbras Nova York, as palestras abrangeram áreas diversas – como direitos autorais, personalidade jurídica e responsabilidade civil da mídia – e serviram também para uma ampla troca de experiências, proporcionada especialmente

21 Telegramas nº 833, expedido por Consbras nova York em 9 dez. 2011, e nº 825, também de Consbras Nova York em 8 dez. 2011.

pelas apresentações efetuadas pelas jornalistas Emanuela Leaf, editora-executiva do jornal comunitário *Tribuna Connecticut* e Mila Burns, apresentadora do *Globo Notícias Américas*, veiculado pela TV Globo Internacional.

Emanuela Leaf discorreu sobre o papel do jornal comunitário e sobre as transformações ocorridas no setor, como a disseminação da internet e a chegada aos Estados Unidos de grandes empresas de comunicação brasileiras, como Rede Globo e Record, que, ao suprir a demanda de notícias sobre o Brasil, liberou os veículos comunitários para tratar de oferecer aos leitores informação sobre o local onde vivem e instruí-los de forma a promover sua integração à sociedade local.

Concordou, nesse sentido, que as ações da comunidade são essenciais para a imagem do País nos Estados Unidos e esclareceu que as versões do jornal em inglês e espanhol visam ampliar o número de leitores e conquistar o reconhecimento da sociedade e das autoridades locais.

Já a jornalista Mila Burns, da TV Globo Internacional, que foi a última palestrante do primeiro dia do evento, discorreu sobre as habilidades necessárias ao profissional que se dirige a seus compatriotas radicados em um país estrangeiro. Ressaltou as diferenças, nesse sentido, entre sua atuação como repórter e apresentadora do *Planeta Brasil* – que retrata e é voltado para as comunidades – e o trabalho dos seus colegas correspondentes, aos quais cabe retratar os Estados Unidos para o público brasileiro. Mencionou os contatos que manteve com as comunidades nos diversos estados dos Estados Unidos e sobre a necessidade de maior cooperação entre os veículos, além

de aconselhar os presentes no que se refere à escolha das pautas e a fontes confiáveis para as matérias.

Foram de particular interesse para os presentes a palestra de Jorge Duarte, diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e as oficinas de diagramação, apresentada por Eduardo Tessler, e de fotografia, levada a cabo por Roberto Stuckert e Luiz Ribeiro, este último editor fotográfico do conhecido jornal nova-iorquino *New York Post*.

Durante sua alocação, conforme mencionado em subitem anterior, o Sr. Duarte anunciou que os veículos da mídia comunitária estão, a partir de agora, habilitados a candidatar-se junto à Secom/PR para participar da publicidade paga do governo, notícia que foi recebida com regozijo pelos representantes da mídia presentes. Com base nos comentários ouvidos ao longo do evento e nos intervalos, pôde-se notar que o jornalismo comunitário vem sofrendo com a crise econômica nos Estados Unidos, que reduziu o número de anunciantes e a base de leitores. Neste contexto, a notícia trazida pelo Sr. Duarte tem o potencial de aliviar a situação financeira dos jornais, muito embora o anunciado registro de candidaturas da mídia comunitária não seja garantia de que os anúncios do governo serão veiculados por seu intermédio.

A palestra seguinte foi proferida pela advogada brasileira Michelle Viana, que instruiu os participantes sobre as precauções legais necessárias à atuação dos donos de jornais e dos jornalistas empregados em veículos brasileiros no exterior. A Dra. Viana destacou a necessidade de atenção às potenciais diferenças nas

diversas legislações estaduais a que podem estar submetidos veículos que circulem em mais de um deles; recomendou a formalização das empresas como pessoas jurídicas, que pagam impostos, mas eximem seus proprietários do dever de dispor do próprio patrimônio em caso de multas ou condenações judiciais; e comparou as legislações brasileira e norte-americana no que se refere aos crimes contra a honra. A advogada discorreu ainda sobre as exigências do Federal Communication Commission acerca da propriedade dos meios de comunicação – cujo controle por estrangeiros não pode ultrapassar 25% – e sobre impostos incidentes no faturamento destas empresas, que variam de um estado para o outro. Aludiu, por fim, às leis de direitos autorais e aos cuidados necessários ao utilizar materiais produzidos e publicados por outros veículos. Os presentes fizeram à advogada consultas concretas e específicas sobre os temas da palestra, as quais foram respondidas em detalhe.

A apresentação do jornalista Eduardo Tessler, que atua como consultor em integração das mídias, tratou da aceleração da oferta de informação provocada pelo advento da internet. A partir de sua experiência como correspondente de *O Globo* na Itália e como reorientador de diversos jornais brasileiros, Tessler aconselhou os profissionais presentes a “não resistir à evolução”, a atentar para a importância da interatividade e a oferecer informações no formato que os leitores considerarem mais conveniente. Ao recapitular a evolução recente do jornalismo, o consultor mencionou exemplos positivos e negativos a respeito da reação de veículos da mídia às inovações havidas nos últimos vinte anos. Afirmou acreditar que os

grandes jornais e os pequenos veículos segmentados, dos quais os jornais comunitários são um exemplo, sobreviverão às mudanças trazidas pelos novos meios de comunicação. Discorreu ainda sobre a importância das redes sociais e sobre a necessária reinvenção dos jornais como modelo de negócio.

O segundo dia do evento foi dedicado às oficinas e teve, portanto, caráter mais prático e provocou debates mais específicos. Pela manhã, o jornalista Eduardo Tessler voltou a falar aos presentes, dessa vez sobre diagramação e programação visual. A segunda oficina teve como tema a fotografia jornalística. Roberto Stuckert, que já trabalhou nos principais jornais do País e na Presidência da República, comentou sua trajetória profissional como repórter fotográfico e discorreu sobre a importância editorial da fotografia. A partir das perguntas dos ouvintes, fez considerações sobre o uso da foto pelos veículos comunitários.

A segunda parte da oficina esteve a cargo do editor de fotografia do *New York Post*, Luiz Ribeiro, que iniciou sua vida profissional na mídia comunitária e hoje edita as fotografias do sítio eletrônico do quinto maior jornal dos Estados Unidos em termos de circulação. Além de apontar a necessidade do respeito aos direitos autorais dos fotógrafos, Ribeiro indicou uma série de fontes gratuitas ou baratas de fotos e respondeu a questões relacionadas ao direito de imagem dos fotografados e às precauções legais necessárias ao exercício da função de fotojornalista.

A despeito de a lista de participantes registrados contar 37 nomes, de diversos estados, como Connecticut, Flórida,

Massachusetts, Nova Jersey e Nova York, a presença durante os dois dias de palestras flutuou entre 12 e 20 pessoas. Pode-se deduzir que o comparecimento aquém das expectativas foi devido ao obstáculo da distância e também à novidade da iniciativa, cujo impacto potencial parece ter sido inteiramente assimilado pelos presentes somente ao longo do encontro.

Os profissionais presentes ao evento consideraram sua realização muito positiva e sugeriram a reedição do encontro. Embora o público médio do evento tenha ficado um pouco abaixo do esperado, número significativo de veículos esteve representado, entre os quais *The Brazilians* (NY), *Tribuna Connecticut* (CT), Agência Europa Newswire (NY), Rádio Povo/Comunidade Brasileira TV (MA), VejaTV.com (NY). O Encontro de Mídia Comunitária foi filmado por empresa contratada para tanto, o que permitirá multiplicar o alcance das palestras e oficinas realizadas.

6. Considerações finais

Um dos principais objetivos desta monografia, parte integrante do Curso de Especialização dos Oficiais de Chancelaria, foi o de abordar e sistematizar rotinas, no tocante à imprensa comunitária, para otimizar experiências e proporcionar maior integração entre as diversas unidades componentes do Ministério das Relações Exteriores.

Em um primeiro momento pretendeu-se historiar o papel da imprensa comunitária, tendo como objeto os jornais comunitários impressos nos Estados Unidos, especificamente na região sob jurisdição do Consulado-Geral do Brasil em

Nova York, descortinar sua trajetória e analisar o seu papel ao longo do tempo. A partir daí almejou-se, então, apresentar experiências e rotinas bem-sucedidas concebidas e utilizadas no setor de imprensa de Consbras Nova York para análise e eventual utilização pelo Itamaraty em suas outras unidades.

Ao concluir este trabalho entende-se ser necessário arrolar algumas sugestões para não apenas manter e disseminar o que se conhece sobre a imprensa comunitária, no caso específico da região estudada, mas também aprofundar o relacionamento entre imprensa comunitária e governo. Pretende-se também valorizar o papel da mídia comunitária como um dos instrumentos para manutenção da democracia e uma das principais vertentes do jornalismo atual. As sugestões são:

- implementação de ponto focal na Secretaria de Estado em uma parceria com a Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG) e Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR) para tratar da imprensa comunitária. Seria responsável por lidar com a imprensa comunitária no exterior e se coordenar com os diversos postos do Itamaraty, bem como ser interlocutor com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República nas diversas ações que envolvessem a mídia comunitária;
- dar continuidade à política de aperfeiçoamento técnico/profissional da mídia comunitária com a realização de oficinas/workshops periódicos em parceria com a ABI-inter e veicular posteriormente as palestras proferidas na página eletrônica *Brasileiros no Mundo* e demais mídias disponíveis;

- atualização periódica dos contatos da mídia comunitária já disponíveis na página *Brasileiros no Mundo*;
- coordenação com a Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom/PR) para informar os veículos comunitários no exterior sobre o processo de cadastramento para recebimento de publicidade oficial;
- estabelecer contato com outros interlocutores governamentais (Banco do Brasil, Embratur, entre outros) para identificar qual seria o processo de seleção de veículos para receber publicidade oficial das respectivas empresas e informar a mídia comunitária para que possa participar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Carlos; MENDES, Edilberto; LIMA, Roberto. *Imprensa Comunitária Brasileira no Exterior, sobretudo nos EUA*. Nova York, 2008. 16 f (texto digitado).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Consulado-Geral do Brasil em Nova York. TEL nº 372, de 8 de junho de 2007.

_____. TEL nº 669, de 31 de dezembro de 2008.

_____. TEL nº 89, de 3 de fevereiro de 2011.

_____. TEL nº 450, de 20 de julho de 2011.

_____. Telegrama nº 825 de 8 de dezembro de 2011.

_____. TEL nº 833, de 9 de dezembro de 2011.

_____. TEL nº 27, de 17 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. *Ata Consolidada de Reivindicações das Comunidades Brasileiras no Exterior*. Rio de Janeiro, 2 e 3 dez. 2010. Disponível em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/ata-consolidada-de-demandas-e-prestacao-de-contas>>. Acesso em 2 mar. 2012.

SOARES, Raquel Paiva A. *O espírito comum: comunidade, mídia e globalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998. 205 p.

_____. Jornalismo comunitário: uma reinterpretação da mídia. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 1, 2006. *Anais...* Brasília.

_____. A comunicação como projeto social. In: IV ENDICOM, 2001. *Anais...*, 2001. Montevideu.

SOARES, Raquel Paiva A.; SODRÉ, Muniz. O sequestro da fala comunitária. *InterSciencePlace*, Rio de Janeiro, pp. 35-46, 2004.

PINTO, André Luis Esteves. *O Cidadão: um jornal comunitário na era da globalização*. 2004. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SILVA, Gabriela da Costa; MONTES, Glacia da Silva. *Revista Projeção: Jornalismo Comunitário na Central Única das Favelas*. 2008. Monografia (Bacharelado em Jornalismo) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Orientador: Paulo César Castro.

SILVA, Janlou de Amicis. *Uma introdução à Dogmática Jurídica na visão de Tércio Sampaio Ferraz Júnior*. 2005. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.

Entrevistas

Breno Da Mata, Nova York, 9 fev. 2012.

Edilberto Mendes, Nova York, 21 fev. 2012.

Francisco Sampa, Nova York, 23 fev. 2012.

Roberto Lima, Nova York, 23 fev. 2012.

Zigomar Vuelma, Nova York, 24 fev. 2012.

A ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS INTERNACIONAIS NO BRASIL

Leila Maria Serafim Pacheco

Sumário: 1. Introdução; 2. Como funciona nas Nações Unidas; 3. O exemplo de alguns países; 4. A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos; 5. A organização de eventos internacionais no Brasil; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas; Anexos.

1. Introdução

The conference, not as an event in itself, but as a cross-sectional representation of an irresistible, irrepressible elan, is the underlying and dominating theme. All phenomena observed must relate to this developmental frame of references.

That there is, or could be created, a definite elan, must be postulated. To deny its possible existence and potential efficacy, would be to deny everything human, including, of course, the study of how international conferences

may be increasingly contributory to international collaboration. It would be to deny the very existence of U.N. itself (LINE, 1951).

Esta monografia tem por objetivo discutir a necessidade de criação de um novo setor permanente, dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que cuide especificamente da organização de eventos internacionais no Brasil. A ideia não é nova e esteve presente em muitos relatórios de conclusão de eventos¹.

Por motivos óbvios, a maior parte dos eventos que congregam delegações estrangeiras conta com a participação do MRE, seja como órgão consultor, seja como organizador principal. No entanto, apesar da grande quantidade de eventos organizados, o Itamaraty não dispõe de um Departamento de Serviços de Conferência, para usar a terminologia empregada pelas Organizações das Nações Unidas (ONU). Não existe nem mesmo um endereço específico onde possam ser encontrados os relatórios dos eventos realizados no país sob a coordenação do ministério.

¹ A autora foi testemunha e eventual colaboradora em alguns dos relatórios finais, por ter participado da organização dos seguintes eventos internacionais realizados no Brasil: Rio 92 (assistente da Coordenação de Logística da Unesco); Posse Presidencial, Brasília, 1999; Cimeira do Rio de Janeiro, 1999 – I Reunião entre os Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe e da União Europeia; XI Unctad, São Paulo, 2004; Reunião de Cúpula América do Sul-Países Árabes, Brasília, 2005; III Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e da VIII Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (GTL-MOP3/COP8), Curitiba, 2006; Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO, Porto Alegre, 2006; II Conferência dos Intelectuais da África e da Diáspora (GT-II CIAD), Salvador, 2006; Visita do Papa Bento XVI ao Brasil, São Paulo, 2007; Conferência Regional Preparatória para a Conferência de Revisão de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, Brasília, 2008; XXXVI Reunião de Cúpula do Mercosul e Reunião de Cúpula da América Latina e Caribe sobre integração e Desenvolvimento (Calc), Salvador, 2008; III Fórum da Aliança de Civilizações (AdC), Rio de Janeiro, 2010; Posse Presidencial, Brasília, 2011; Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), Rio de Janeiro, 2012.

A memória dos eventos fica restrita a pequeno grupo de funcionários que, em razão de sua experiência, são convocados de maneira recorrente para compor os grupos de preparação logística. Isso não impede, no entanto, que se reinvente a roda a cada novo evento.

O enorme volume de trabalho extrarrepresentado pela organização de grandes eventos determinou, por muito tempo, que a formação dos grupos de trabalho de logística se fizesse na base da troca de favores: aos diplomatas vinha oferecida promoção ou uma boa remoção; aos funcionários administrativos, uma missão transitória, remoção ou, ainda, a possibilidade de ganhos financeiros, com o recebimento de diárias (o que não deixava de ser um chamariz também para os diplomatas).

Esse esquema, no entanto, deixou de funcionar há alguns anos. Na maioria dos casos, trabalhar em eventos deixou de ser garantia de promoção ou boa remoção para os diplomatas, e a disparidade do valor das diárias em relação ao custo de vida nas cidades onde se realizam os eventos não compensa o volume de horas extras trabalhadas ao longo de vários meses (a que não corresponde, ademais, a um pagamento extraordinário). O resultado é que fica cada vez mais difícil atrair para os grupos de trabalho de logística diplomatas e funcionários experientes e competentes.

Nos últimos anos, vários dos grupos de trabalho foram chefiados por diplomatas que jamais haviam trabalhado na organização de eventos internacionais, com o agravante de que a maioria dos funcionários também não contava com experiência similar.

Uma vez que há pouquíssimas referências que possam ajudar os marinheiros de primeira viagem a preparar-se para o que vão encontrar pela frente, a consequência é clara: a inexperiência faz com que o custo de realização desses eventos seja muito mais alto do que deveria ser. Além de ser de todo paradoxal o fato de que um ministério que toma para si o encargo de realizar tantos eventos, há tanto tempo, tenha de sofrer reveses e pagar caro pela inexperiência e/ou pouca memória de eventos anteriores.

Naturalmente, este não é um problema existente exclusivamente no Brasil. Inúmeras outras chancelarias se defrontam com as mesmas circunstâncias. A diferença é que os grandes *players* do cenário internacional já adaptaram sua estrutura interna para fazer frente a esses desafios. Como veremos, vários países já incluíram, na estrutura de seus respectivos Ministérios de Exterior, departamentos que cuidam exclusivamente da organização de eventos internacionais no próprio país. A título de exemplo, serão examinadas as soluções encontradas por Alemanha, Estados Unidos, França, México, Reino Unido e Nações Unidas. Essas mudanças já ocorreram em tantas chancelarias porque, como registraram vários autores, os encontros internacionais vêm se multiplicando desde o final da Segunda Guerra Mundial.

In modern times, large-scale conferences took place infrequently in the eighteenth and nineteenth centuries (Vienna and Berlin being major examples from the nineteenth century). In the twentieth century, the Versailles Conference set a precedent which has been followed ever more frequently since the Second World War (ROBERT, 2009, p. 18).

Global conferences came into vogue in the 1970s. In fact, the Stockholm Conference on Human Environment (1972) was the first of this genre of international meetings. Since then almost every topic of current interest have had an UN-sponsored conference. Human settlements, population, disarmament, elderly, women, children, food, debt, water and sanitation, seabed resources, racial discrimination, and employment are topics that have been addressed by one or more international conferences (QADEER, 1992, p. 2.415).

O motivo é bem explicado por Jean Robert Leguey-Feilleux, professor de Ciências Políticas da Universidade Saint Louis e especialista em Relações Internacionais e Método Diplomático:

Even more important for the evolution of diplomacy, interdependence has magnified resort to multilateral interaction. The classical model of diplomacy – resident representation in foreign capitals – is too slow and piecemeal to manage the problems of global interdependence (LEGUEY-FEILLEUX, 2008, p. 71).

Em outras palavras, a tendência de realização de conferências internacionais não é algo passageiro, mas uma forma de dinamizar os contatos diplomáticos. A política externa hoje em dia é inconcebível sem conferências internacionais e encontros multilaterais, o que demonstra claramente a crescente multilateralização da política externa de forma geral. Segundo o sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores alemão, essa tendência foi reforçada tanto pelo final do mundo bipolar quanto pela crescente importância das organizações internacionais e das Nações Unidas (ALEMANHA: 2012).

Ademais, sediar conferências internacionais significa presidir-las, e presidir significa influir em suas deliberações.

Além disso, os eventos multilaterais transformaram-se em um dos principais foros de diálogo com as Organizações Não Governamentais (ONGs).

As contributors to the wealth of global activity, NGOs are some of the more curious contenders for a role at the UN world conferences. Their most important claims for inclusion rest on norms of democracy and civic participation, which historically have been weak at the international level. The early United Nations institutionalized the ideal of social representation by creating a consultative status for NGOs within ECOSOC, but only 418 NGOs held this status in 1993 as the new UN conference cycle was getting under way.¹⁰ Today, however, tens of thousands of NGOs participate in new ways, particularly during UN world conference processes. Some avidly target intergovernmental politics as they lobby and help formulate, implement, and monitor the policies of states and intergovernmental organizations, while others supplement or eschew traditional political channels. In practice, many NGOs adopt goals that straddle the division, coordinating dialogue with the grass roots sector and using lobby tactics to target governmental and international policymakers (CLARK; FRIEDMAN, & HOCHSTETLER, 1998, p. 5).

A distinguishing feature of the new style international conferences is the parallel meeting of non-governmental organizations (NGOs). They are rallying points for advocacy groups, independent experts, academics and

activists for a particular cause. NGOs' meetings are held separately, often at a distance from the official conference in a folksy style. There are fiery speeches, alternate proposals, plays and dances reminiscent of a county fair. NGOs' meetings are in contrast to the staid and opulent gatherings of official delegates. The two meetings are deliberately planned to represent two approaches to an issue. NGO's assume the posture of being the conscious of the world and people's voice whereas officials and leaders act as the custodians of national interests ad hard nosed dealmaker. This script has been enacted in dozens of conferences (QADEER, 1992, p. 2.415).

O Itamaraty sempre adotou papel protagonista nesses encontros internacionais. Além disso, o governo do Brasil, seja para aumentar sua esfera de influência internacional, seja pela vocação universalista da política externa brasileira, seja por projeção da admirada característica nacional de socialização, tem logrado trazer para o País grande número de reuniões/congressos/fóruns/cúpulas internacionais nas últimas décadas. Essa tendência existe desde a abertura política, mas se fortaleceu com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para culminar nos lances bem-sucedidos para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Dessa forma, aos olhos da autora, a terceirização da preparação logística desses eventos será inescapável caso não se crie, no MRE, uma estrutura funcional permanente para tratar da realização de eventos internacionais no Brasil, nos moldes das já adotadas por várias chancelarias estrangeiras. Contudo, terceirizar essas tarefas é algo inadmissível, pois implica a

alienação de funções típicas de Estado, situação que deveria ser de todo descartada. Dessa forma, a presente monografia busca subsidiar o debate em torno da criação de setor específico dentro do Itamaraty, com proposta de organização.

2. Como funciona nas Nações Unidas

Conferences are meant to be a means of pooling knowledge and promoting mutual understanding through face to face contacts. Increasingly, however, conferences are being held for show and ceremony. Although this is generally true for many international conferences, it is particularly true of UN-sponsored conferences (QADEER, 1992, p. 2.414).

A ONU² realiza milhares de eventos anualmente, sejam grandes ou pequenos. De fato, a realização de reuniões entre seus Estados-membros faz parte da essência das Nações Unidas. Por isso, há em sua sede, em Nova York, um Departamento da Assembleia Geral e Gerenciamento de Conferências (DGACM) (ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas: 2012), cujo chefe tem nível de subsecretário-geral, e que vem a ser o maior departamento no Secretariado da ONU. O DGACM tem 1,2 mil funcionários em Nova York e 2,2 mil distribuídos pelo mundo, em sua maioria concentrados na Divisão de Serviços de Conferência em Genebra³ e Nairóbi (UNITED Nations Office at Nairobi), bem como no Serviço de Gerenciamento de Conferências (CMS) de Viena (ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas – Viena Service: 2012).

2 O organograma da ONU encontra-se no Anexo A.

3 Vide <[http://www.unog.ch/80256EE60057CB6/\\$first?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE60057CB6/$first?OpenDocument)>.

Por intermédio de reformas empreendidas no início da década de 2000, o DGACM deixou de ter papel reativo e passou a exercer gerenciamento proativo. Como resultado, ganhou mais controle sobre todos os processos de logística dos eventos organizados pela ONU e atingiu maior grau de eficiência em áreas como o gerenciamento de documentos.

Uma das missões mais importantes do DGACM é o gerenciamento global integrado dos recursos envolvidos com os serviços de conferência, o que significa a coordenação, a harmonização e o gerenciamento das operações em Nova York, Genebra, Viena e Nairóbi.

O DGACM é composto pelas seguintes unidades:

- Escritório do Subsecretário-Geral;
- Divisão da Assembleia Geral e de Assuntos Econômicos e Sociais (Gaead);
- Divisão de Eventos e Publicações (MPD);
- Divisão de Documentação (DD);
- Serviço de Coordenação e Planejamento Central (CPCS);
- Serviço de Protocolo e Ligação.

Em linhas gerais, a Divisão de Serviços de Conferências em Genebra e Nairóbi e o Serviço de Gerenciamento de Conferências em Viena compreendem: o escritório do chefe; a Seção de Planejamento e Coordenação; a Seção Editorial e de Tradução; a Seção de Intérpretes; e a Seção de Serviços de Publicação. Sob sua coordenação são organizados não só os eventos da própria ONU, mas também os de outras organizações intergovernamentais que recebem o endosso e apoio das Nações Unidas.

A Seção de Planejamento e Coordenação (PCS) age como ponto focal e coordena a logística das conferências, as funções financeiras, os serviços para o “cliente”, assim como as atividades de tecnologia de informação e outros sistemas relacionados. Entre os serviços e recursos que oferece estão: infraestrutura física (inclui reserva e preparação de salas de reunião); operação e instalação dos equipamentos necessários; pessoal treinado (oficiais e assistentes de conferência, secretariado, tradutores e assistentes técnicos); apoio de tecnologia da informação; assistência na organização de acomodação, alimentação e transportes; e orçamento dos eventos com a elaboração de relatório financeiro detalhado dos custos envolvidos.

A Seção Editorial e de Tradução assegura que os documentos sejam traduzidos nos seis idiomas oficiais da ONU. A Seção de Intérpretes encarrega-se dos serviços de tradução simultânea, para que os delegados possam comunicar-se. A Seção de Serviços de Publicação, por sua vez, tem a responsabilidade de reproduzir e distribuir os documentos e processar as publicações da ONU, a fim de torná-las disponíveis ao público.

É evidente que o caso das Nações Unidas é específico, único e não serve de modelo a ser adotado no MRE, mas se trata de importante parâmetro de análise.

3. O exemplo de alguns países

Neste capítulo, são apresentados os casos de Alemanha, França, México e Reino Unido – que contam, em sua estrutura, com setores permanentes dedicados à organização de eventos internacionais – e dos Estados Unidos, pelo fato de que

distribuem a responsabilidade da organização de conferências internacionais no país entre várias divisões de seu Cerimonial.

Segue breve descrição da estrutura do Cerimonial de cada um desses países, bem como das funções dos setores especializados.

3.1 Alemanha

No Ministério Federal para Negócios Estrangeiros da Alemanha, o cerimonial é uma das sete direções (*directorates*) que compõem o ministério. O equivalente mais próximo de uma “direção” na estrutura adotada no Itamaraty seria a subsecretaria. Essa direção tem cerca de cem funcionários, entre diplomatas e oficiais de governo, e é dividida em cinco divisões, responsáveis pelos seguintes temas⁴:

- visitas feitas por chefes de Estado ou governo e ministros das Relações Exteriores à Alemanha, assim como as viagens ao exterior feitas pelo presidente, pelo primeiro-ministro e pelo ministro do Exterior alemães;
- missões diplomáticas e consulados: questões básicas, credenciações, eventos para o corpo diplomático e condecorações;
- conferências internacionais, eventos multilaterais e cúpulas;
- missões diplomáticas, consulados e organizações internacionais: pessoal, questões de *status*, vistos e carteiras de identidade;

⁴ O Organograma do Ministério Federal para Negócios Estrangeiros da Alemanha encontra-se no site: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/373562/publicationFile/182111/Organigramm-en.pdf>.

- eventos sociais, espaços de eventos, serviços VIP nos aeroportos, prédio de recepção no aeroporto Tegel, presentes e serviços de caligrafia.

À Divisão de Conferências Internacionais, Eventos Multilaterais e Cúpulas cabe a responsabilidade por todas as providências que envolvam:

- a participação do presidente, do primeiro-ministro ou do ministro do Exterior em eventos, dentro e fora da Alemanha, num espectro que vai de eventos de grande escala às consultas intergovernamentais bilaterais;
- a participação da delegação alemã em eventos, de forma a assegurar que disponha das melhores condições para trabalhar, o que envolve: reserva de hotéis; aluguel de veículos; acesso à documentação da conferência; quaisquer preocupações relacionadas à segurança; e a organização de encontros bilaterais às margens da conferência;
- o planejamento, a organização e a coordenação desses eventos na Alemanha.

3.2 Estados Unidos

O escritório do chefe do Cerimonial (Protocol) é diretamente subordinado ao gabinete do secretário de Estado (equivalente ao ministro das Relações Exteriores), conforme demonstrado no organograma do Departamento de Estado (State Department) norte-americano⁵.

5 Ver Anexo B.

Não há no governo dos Estados Unidos um setor que cuide exclusivamente de conferências internacionais realizadas no país. Dadas as características da divisão de tarefas do Cerimonial norte-americano, a responsabilidade da organização logística de eventos é compartilhada por várias unidades do Departamento de Estado. De todo modo, como o assunto se reveste de especial importância para a diplomacia norte-americana, as competências e responsabilidades estão bem delimitadas na descrição das funções de cada uma das sete divisões que compõem o Cerimonial, conforme demonstrado a seguir.

- Visitas: chefiadas pelo chefe adjunto de Protocolo para Visitas, a divisão planeja, organiza e executa os programas das visitas dos chefes de Estado e governo ao país. Esta divisão é a que lidera o planejamento logístico dos encontros bilaterais com o presidente, a primeira-dama, o vice-presidente e o secretário de Estado (ministro das Relações Exteriores), bem como das visitas oficiais e de Estado e dos encontros e cúpulas internacionais realizados nos Estados Unidos. Além disso, a divisão assiste e acompanha as delegações presidenciais em viagens ao exterior. A divisão também se encarrega das providências entre a imprensa estrangeira e o Departamento de Estado, a Casa Branca e os dignitários estrangeiros;
- Cerimoniais (Cerimonials): essa divisão planeja, executa e apoia a ampla gama de eventos cujo anfitrião é o presidente, o vice-presidente, o secretário de Estado ou outra alta autoridade do governo dos Estados Unidos.

Esses eventos incluem, mas não se limitam a, almoços e jantares de Estado, refeições durante grandes cúpulas internacionais, recepções nas salas de recepções diplomáticas do Departamento de Estado e juramento em cerimônias. Essa divisão também organiza a participação do corpo diplomático em eventos especiais e oficiais, como sessões conjuntas do Congresso, posses e funerais. A divisão também mantém a Ordem de Precedência dos Estados Unidos;

- Blair House: o gabinete do chefe do Protocolo mantém e gerencia esta que é a casa de hóspedes oficial do presidente;
- Assuntos Diplomáticos: essa divisão cuida da acreditação de embaixadores estrangeiros e assiste o chefe do Protocolo em sua capacidade de representante pessoal do presidente e de ligação com os embaixadores estrangeiros em Washington;
- Parcerias Diplomáticas: trata-se de divisão de recente criação, que cuida de oferecer à comunidade diplomática melhor compreensão do povo, dos costumes e das instituições dos Estados Unidos;
- Gerenciamento: essa divisão está sob direção e supervisão do diretor executivo do Protocolo, que também serve como chefe adjunto de Protocolo para Gerenciamento. Administra os recursos humanos e financeiros, os sistemas de gerenciamento de informação, de segurança e de seções de serviços gerais e fornece apoio e direcionamento para todas as divisões do gabinete do chefe de Protocolo.

- Presentes: o Cerimonial (Protocolo) trabalha juntamente com os assessores do presidente, da primeira-dama, do vice-presidente e do secretário de Estado para selecionar presentes para dignitários estrangeiros.

Em resumo, pelo descrito, entende-se que na organização de eventos internacionais nos Estados Unidos trabalham de forma integrada as seguintes divisões do Cerimonial norte-americano: Visitas, Cerimoniais, Gerenciamento e Presentes.

3.3 França

O chefe do Cerimonial francês tem o título de “Introdutor de Embaixadores” (*Introducteur des Ambassadeurs*). O título foi concedido pela primeira vez pelo Rei Henrique III da França a Jérôme de Gondî. O Introdutor de Embaixadores tornou-se chefe do Cerimonial quando o departamento foi criado, em 1833, e no início da Terceira República ocorreu a fusão do Departamento de Cerimonial com o de Protocolo. Hoje, a Direção de Cerimonial (Protocolo) conta com cerca de cem funcionários (FRANÇA: 2012).

Diferentemente da maioria dos países, a França tem apenas um Cerimonial, o que quer dizer que o Cerimonial do Ministério dos Negócios Estrangeiros é também o Cerimonial da Presidência da República.

O Cerimonial francês tem cinco divisões⁶:

- Subdireção;
- Célula de Cerimonial da Presidência da República;
- Subdireção de Privilégios e Imunidades Diplomáticas;

6 O organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros francês encontra-se no Anexo C.

- Subdireção de Privilégios e Imunidades Consulares;
- Subdireção de Logística, de Interpretação e de Tradução; e
- Escritório de Honorificências (*distinctions honorifiques*).

A Subdireção de Logística, de Interpretação e de Tradução divide-se em dois departamentos:

- o Escritório de Logística, Conferências Internacionais e Visitas Oficiais organiza os aspectos logísticos, orçamentários, contábeis e administrativos de cúpulas e conferências internacionais realizadas na França. Também monitora o orçamento e a contabilidade das viagens do primeiro-ministro ao exterior e das visitas oficiais na França;
- o Departamento de Interpretação e Tradução serve à Presidência francesa, ao primeiro-ministro e ao ministro dos Negócios Estrangeiros e Europeus. Esse departamento traduz e revisa a tradução de documentos internacionais requisitados pelas mais altas autoridades do Estado e pelas subsecretarias ministeriais (direções), assim como faz a tradução necessária nas conferências internacionais. Também é responsável por assegurar que as versões dos acordos internacionais assinados pela França correspondam integralmente ao documento original.

3.4 México

A Direção-Geral de Protocolo da Secretaria de Relações Exteriores do México⁷ tem, ligada diretamente ao gabinete do

7 O Anexo D traz o organograma da Secretaria de Relações Exteriores do México.

diretor, uma Diretoria de Controle de Gestão e duas Direções-Gerais Adjuntas: a de Cerimonial e a de Missões Estrangeiras.

Compõem a Direção-Geral Adjunta para o Cerimonial:

- diretor-geral adjunto de Cerimonial;
- diretor de Cerimonial;
- diretor de Condecorações;
- diretor de Visitas B;
- diretor de Visitas A;
- diretor de Conferências e Eventos Sociais;
- subdiretor de Visitas de Estado e de Governo;
- subdiretor de Operações de Conferências;
- subdiretor de Visitas de Trabalho;
- subdiretor do Cerimonial A;
- subdiretor de Visitas Multilaterais;
- chefe do Departamento de Visitas de Estado;
- chefe do Departamento de Visitas de Governo;
- chefe do Departamento de Condecorações.

Compõem a Direção-Geral Adjunta para Missões Estrangeiras:

- diretor-geral adjunto de Missões Estrangeiras;
- diretor de Privilégios e Franquias;
- diretor de Acreditação e Imunidades;
- subdiretora de Acreditação Consular;

- subdiretor de Imunidades;
- subdiretor de Atenção ao Corpo Diplomático;
- subdiretor de Privilégios;
- subdiretor de Reciprocidades;
- chefe do Departamento de Franquias;
- chefe do Departamento de Atenção ao Corpo Diplomático;
- chefe do Departamento de Acreditação;
- chefe do Departamento de Acreditação Consular.

3.5 Reino Unido

A localização do cerimonial no organograma do Foreign and Commonwealth Office (FCO) é bastante peculiar. Até 2010, era subordinado a uma diretoria-geral que teve suas funções reformuladas e então passou a chamar-se Diretoria-Geral de Operações, por sua vez subordinada ao Acting Permanent Under-Secretary, parte do Conselho do FCO juntamente com cinco diretores-gerais, um diretor, um chefe executivo e três membros não executivos.

De todos os casos analisados, o chefe do Protocolo do FCO é o que tem menor *status* comparativo, muito em razão da importância do Cerimonial do Palácio de Buckingham, conhecido como Gabinete do Lorde Chamberlain, que cuida do Cerimonial da chefe de Estado, a rainha da Inglaterra. Pela peculiaridade da monarquia britânica, a distribuição de tarefas que usualmente ocorre em países republicanos entre o Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, a quem

compete o cerimonial da participação do chefe de Estado em eventos internacionais, a responsabilidade sobre a visita de altas autoridades estrangeiras ao país e a ligação com o corpo diplomático; e o Cerimonial do chefe de Estado (Presidência da República nos países republicanos), responsável pela participação presidencial em eventos dentro do país, obedece regras diversas.

O cerimonial do FCO tem 70 funcionários e se divide em seis áreas:

- Conferências, Eventos e Cerimonial;
- Segurança Diplomática e de VIPs;
- Missões Diplomáticas e Organizações Internacionais;
- Hospitalidade do Governo;
- Secretariado de Honorificências e Royal Households;
- Visitas (ao Reino Unido por VIPs e outros).

O Gabinete do Lorde Chamberlain⁸ é responsável pelo Cerimonial e por algumas das mais antigas tradições relacionadas à monarquia. É dividido em:

- Gabinete Central, responsável por gerenciar as cerimônias reais e as visitas oficiais de chefes de Estado estrangeiros;
- Estrebaria (*Mews*) Real, responsável por providenciar todos os carros e carruagens para os eventos oficiais;

⁸ Fonte <<http://www.royal.gov.uk/TheRoyalHousehold/RoyalHouseholddepartments/TheLordChamberlainsOffice/Overview.aspx>>.

- Chancelaria Central e Ordens de Cavalaria, que coordenam todos os assuntos relacionados a condecorações e honrarias concedidas pela rainha;
- marechal do Corpo Diplomático, a ligação entre a rainha e os chefes de missões diplomáticas no Reino Unido.

4. A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

Apesar de sua criação ter sido aventada por vários servidores do MRE há vários anos, foi o Ministério da Justiça que criou, no âmbito do Serviço Público Federal, a primeira secretaria diretamente relacionada à logística de mais de um grande evento. A prática adotada quando da realização de grandes eventos no País sempre foi a de criação de um Grupo de Trabalho, Secretaria Nacional ou Comitê Nacional de Organização para cada um dos eventos.

O Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, que institui a Sege, diz que:

Art. 38-G. À Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos compete:

I - assessorar o Ministro de Estado da Justiça, no âmbito de suas competências;

II - planejar, definir, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança para os Grandes Eventos;

III - elaborar propostas de legislação e regulamentação nos assuntos de sua competência;

IV - promover a integração entre os órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais envolvidos com a segurança dos Grandes Eventos;

V - articular-se com os órgãos e as entidades, governamentais e não governamentais, envolvidos com a segurança dos Grandes Eventos, visando à coordenação e supervisão das atividades;

VI - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos e entidades, governamentais e não governamentais envolvidos com a segurança dos Grandes Eventos;

VII - promover a interface de ações com organismos, governamentais e não governamentais, de âmbito nacional e internacional, na área de sua competência;

VIII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência nos Grandes Eventos;

IX - estimular e propor aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando a prevenção e a repressão da violência e da criminalidade durante a realização dos Grandes Eventos;

X - apresentar ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública projetos relacionados à segurança dos Grandes Eventos a serem financiados com recursos do respectivo Fundo; e

XI - adotar as providências necessárias à execução do orçamento aprovado para os projetos relacionados à segurança dos Grandes Eventos.

O Artigo 6º do mesmo decreto diz que a Sege será dividida em Diretoria de Operações, Diretoria de Inteligência, Diretoria de Logística e Diretoria de Projetos Especiais.

As competências dessas quatro diretorias foram assim estabelecidas:

Art. 38-H. À Diretoria de Operações compete:

I - coordenar o desenvolvimento do planejamento das ações de segurança pública dos Grandes Eventos nos níveis estratégico, tático e operacional;

II - coordenar as atividades de treinamento dos servidores envolvidos nos Grandes Eventos, em sua área de atribuições, em conjunto com a Diretoria de Projetos Especiais; e

III - coordenar as atividades dos Centros de Comando e Controle Nacional, Regionais, Locais e Móveis e o Centro de Comando e Controle Internacional, acompanhando, em conjunto com a Diretoria de Logística, sua implementação.

Art. 38-I. À Diretoria de Inteligência compete:

I - coordenar o desenvolvimento das atividades de Inteligência, nos níveis estratégico, tático e operacional, em proveito das operações de segurança para os Grandes Eventos;

II - promover, com os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN, o intercâmbio de dados, informações e conhecimentos, necessários à tomada de decisões administrativas e operacionais por parte da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos;

III - supervisionar o processo de credenciamento das pessoas envolvidas nos Grandes Eventos;

IV - promover ações de capacitação dos servidores que irão atuar nos Grandes Eventos na área de inteligência, em parceria com a Diretoria de Projetos Especiais e órgãos do SISBIN; e

V - coordenar as atividades de produção e proteção de conhecimentos dos centros de integração de inteligência relacionados aos Grandes Eventos, acompanhando, em conjunto com a Diretoria de Logística, seu planejamento, implementação e funcionamento.

Art. 38-J. À Diretoria de Logística compete:

I - coordenar e prover meios para o desempenho das atividades inerentes ao funcionamento da estrutura organizacional da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos;

II - articular-se com as demais Diretorias para o desenvolvimento do planejamento e da gestão orçamentária e financeira da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos;

III - realizar a gestão documental da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos;

IV - planejar e executar atos de natureza orçamentária e financeira da Secretaria Extraordinária de Segurança para os Grandes Eventos;

V - promover a aquisição de bens e serviços necessários às ações de segurança dos Grandes Eventos;

VI - definir a estrutura e infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações necessárias para as ações de segurança dos Grandes Eventos;

VII - articular-se para integrar as bases de dados e sistemas automatizados e de comunicação necessários à segurança dos Grandes Eventos;

VIII - definir os perfis dos recursos humanos necessários ao adequado funcionamento das estruturas de tecnologia da informação e comunicação dos Grandes Eventos; e

IX - articular-se com os órgãos governamentais e não governamentais, além de organizações multilaterais, para a celebração de convênios e termos de cooperação, visando à otimização das aquisições de material e tecnologia necessários à segurança dos Grandes Eventos.

Art. 38-K. À Diretoria de Projetos Especiais compete:

I - articular-se com as instâncias de Governo Federal, Estadual, Distrital e Municipal das áreas dos Grandes Eventos, bem como com organizações multilaterais e entidades privadas de interesse dos projetos, de forma a estabelecer canais de relacionamento, comunicação e ação que garantam o alcance dos objetivos dos projetos sociais estabelecidos pela Diretoria;

II - desenvolver programas e ações de segurança, principalmente de caráter educativo e cidadão, com foco nas comunidades de maior vulnerabilidade social nas áreas dos Grandes Eventos, inclusive por meio do fomento financeiro a programas governamentais e não governamentais, respeitando as peculiaridades de cada comunidade;

III - apoiar a reconstituição de espaços urbanos das áreas de Grandes Eventos, mediante a implantação de ações voltadas para locais considerados de alto risco em termos de violência, criminalidade e desastres;

IV - elaborar minutas de editais, termos de referências e outros documentos inerentes à contratação de especialistas consultores para os diferentes projetos, em conjunto com a Diretoria de Logística, submetendo-os ao Secretário da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, para análise e aprovação;

V - articular-se com os órgãos governamentais, entidades não governamentais e organizações multilaterais, visando ao planejamento, implementação e acompanhamento dos projetos de capacitação nos Grandes Eventos, em conjunto com as Diretorias de Operações e de Inteligência, de acordo com a natureza da capacitação;

VI - fomentar financeiramente instituições governamentais e não governamentais nas áreas dos Grandes Eventos, por meio de convênios e editais de seleção, a partir de levantamento situacional da criminalidade que indique a necessidade premente de cada local, visando à redução da criminalidade e da violência; e

VII - disseminar o conceito de segurança cidadã e as novas ações e metodologias desenvolvidas na área de segurança de Grandes Eventos, em particular quanto ao legado social, junto a instituições governamentais e não governamentais e às comunidades envolvidas.

O Anexo 4 do decreto citado reserva cargo comissionado de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 101.6 ao secretário extraordinário, DAS 101.5 para cada um dos quatro diretores, DAS 101.4 ao chefe da Assessoria de Acompanhamento e Avaliação e DAS 101.4 para o chefe da Assessoria de Relações Institucionais.

O Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, que altera o decreto anterior, diz que:

Art. 5º

§ 1º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se grandes eventos:

I - a Jornada Mundial da Juventude de 2013;

II - a Copa das Confederações FIFA de 2013;

III - Copa do Mundo FIFA de 2014;

IV - os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e

V - outros eventos designados pelo Presidente da República.

§ 2º A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos será extinta em 31 de julho de 2017.

5. A organização de eventos internacionais no Brasil

5.1 Quem é o responsável?

Hoje, para todo o evento internacional governamental realizado no Brasil, é formado, sob a coordenação do Itamaraty, um grupo de trabalho, uma secretaria nacional ou um comitê organizador, assumindo esse grupo as funções de ordenador de despesas. O Cerimonial, no entanto, colabora tangencialmente na organização de eventos, pois não há neste órgão pessoal e/ou orçamento que possa atender a nada além de suas atribuições cotidianas.

O coordenador, chefe do grupo de trabalho ou secretário nacional é nomeado pelo ministro das Relações Exteriores ou pela Presidência da República e deve começar a trabalhar do

zero, normalmente com pouco apoio institucional e sem acesso à memória institucional de eventos anteriores, pela simples falta de uma estrutura permanente que salvaguarde essa memória. Cabem a ele busca de espaço de trabalho adequado, gestões para liberação de equipamento e de pessoal para compor sua equipe, além do envolvimento pessoal na formulação de licitações e contratos. Na maioria das vezes, deve somar a suas atribuições a captação de recursos em todas as instâncias federais – e até mesmo junto à iniciativa privada –, a fim de levantar os recursos necessários para a realização do evento, devendo, em muitas ocasiões, contar exclusivamente com o pretígio pessoal para levar a cabo essa função.

Com orçamento próprio, ele deve montar uma unidade ordenadora de despesas e conseguir que ela seja chefiada por funcionários que tenham experiência na realização de grandes eventos internacionais.

A recorrente inexperiência dos membros de grupos de trabalho e a morosidade na aprovação e na tramitação de licitações e concorrências públicas leva, invariavelmente, à situação de impossibilidade de cumprimento de prazos. Por sua vez, isso conduz à necessidade de ter de recorrer a verbas emergenciais, inexigibilidade ou dispensa de licitações. Como resultado, grande parte dos eventos não tem as contas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ou seja, depois de todo o sacrifício pessoal para realizar um evento, o coordenador ainda deve responder a processo administrativo durante anos, com ônus dos honorários advocatícios, correndo o risco de ter de arcar pessoalmente com o custo das despesas não aprovadas.

Mais além, pela escassez de pessoal no ministério ou pelas dificuldades em seu gerenciamento, principalmente de pessoal experiente e disposto a enfrentar jornadas de trabalho e responsabilidades pesadíssimas sem compensação adequada, vê-se o diplomata coordenador de eventos na circunstância de terceirizar funções que são inerentes ao MRE e deveriam ser de exercício exclusivo de servidores do ministério (ou, pelo menos, de outros integrantes do serviço público federal), obrigado a contratar consultores e prestadores de serviço que não têm responsabilidade solidária no caso de as contas serem glosadas pelo TCU.

Claro está que à expansão da rede diplomática no exterior não tem correspondido um projeto de manutenção, que dirá ampliação, de seu Protocolo de Estado. Muito se tem feito para ampliar a rede de postos no exterior e a oferecer o País como sede de grandes eventos internacionais, a fim de aumentar a presença e a representatividade do Brasil no cenário internacional. Contudo, no âmbito interno, o MRE ressentia-se da inadequação de sua área operativa, de sua área de “receptivo internacional”, para atender as demandas criadas por seu novo perfil de potência mundial.

5.2 Quem deveria ser o responsável?

A responsabilidade e a coordenação dos eventos internacionais realizados no Brasil deveriam ser exclusivamente do Cerimonial do Itamaraty⁹. No entanto, não é o que ocorre na confi-

9 O Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972, estabelece as normas de cerimonial público e a ordem geral de precedência. O Artigo 43 diz: “Caberá ao Chefe do Cerimonial planejar e executar as cerimônias da posse presidencial. Da nomeação dos Ministros de Estado, Membros dos Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República e Chefes do Serviço Nacional de Informações e do Estado-

guração atual. Para atender de forma eficiente a essa demanda, impor-se-ia uma mudança significativa em sua configuração atual.

Com estrutura adequada e quadro de funcionários que corresponda às novas exigências de uma diplomacia dinâmica, já empreendida na área substantiva do ministério, o Cerimonial deveria ser responsável pela operação logística de todos os eventos internacionais governamentais realizados no País, o que incluiria também prestar assistência a outros ministérios.

Pode-se, no entanto, argumentar que as questões logísticas seriam mais afetas à área de administração. Trata-se de discussão antiga. O fato de a empresa de eventos licitada pelo Itamaraty estar sob responsabilidade e controle do Departamento de Administração, e não do Cerimonial, mostra que há muitas dúvidas na distribuição dessas competências.

De qualquer forma, é temerário que continue ocorrendo o que tem acontecido nos últimos anos: a realização de uma grande quantidade de eventos sem apoio de uma estrutura permanente e dependente do sacrifício pessoal de uns poucos para ser bem-sucedido.

No próximo item, apresentaremos uma sugestão de reformulação da estrutura do Cerimonial do MRE, a fim de que seja criada uma unidade permanente encarregada da coordenação logística de grandes eventos internacionais e que possa atender

-Maior das Forças Armadas." O Artigo 78 diz: "O Chefe do Cerimonial coordenará a execução das cerimônias fúnebres." Isso ocorre porque no momento de transição de governo, por eleição ou falecimento, o Estado se vale de uma estrutura estável e tradicional, preenchida por funcionários que exercem funções típicas de Estado e que por isso têm isenção suficiente para dialogar com o lado que sai e com aquele que entra, à margem de considerações políticas. Percebida de forma estendida, seria essa prerrogativa que levaria, naturalmente, o Cerimonial do MRE ao posto de coordenador de grandes eventos de Estado, como conferências internacionais.

a demanda crescente de eventos internacionais técnicos de médio e pequeno porte¹⁰.

5.3 O Cerimonial do Itamaraty

O Cerimonial do Itamaraty tem o *status* de Cerimonial da República. Esse fato, no entanto, deve-se muito mais a uma questão logística do que política, como nos explicou o Embaixador Wladimir Murtinho em entrevista concedida ao Programa de História Oral do Arquivo Público do Distrito Federal. Segundo ele, o motivo pelo qual a função representativa da Presidência da República não é feita no Palácio Presidencial, mas no Itamaraty, deveu-se ao fato de ter o ministério ocupado, em 1891, o prédio que havia sido da Presidência.

A República compra o edifício da família Itamaraty e instala o governo provisório nesse edifício. Acha pequeno e compra depois o Catete. Mas aí, é a falta de hábito, nós vínhamos, veja bem, de uma corte, ou seja, toda a parte de representação era extremamente complicada e a República, constituída de militares, não quis assumir a responsabilidade da parte cerimonial e entregaram ao Itamaraty (MURTINHO, 1990, p. 3).

O fato de a logística ser tão determinante na própria definição da natureza do Cerimonial de Estado brasileiro mostra que dificilmente poderíamos incluir um setor permanente para cuidar de eventos internacionais sob outra área de influência que não a do Cerimonial.

¹⁰ Eventos pequenos e médios seriam o modo mais eficaz de alcançar resultados, segundo Anderson e Nijker (1958, p. 239). "[...] *Small international seminars of experts, a type of conference that is increasingly used by international organizations because it gets work done and produces the most results for the money expended.*"

A composição do Cerimonial do Itamaraty segue a linha que prevaleceu nos cerimoniais da maior parte dos países do mundo a partir da Convenção de Viena. Essa divisão conservadora de funções compreende um setor que trata de Protocolo e outro de Privilégios e Imunidades, com a chefia e/ou subchefia do Cerimonial operando as visitas oficiais ao País e as visitas do presidente e do vice-presidente ao exterior.

De fato, hoje, as divisões permanentes do Cerimonial do MRE são: a Coordenação Geral de Privilégio e Imunidades (CGPI) e a Coordenação-Geral de Protocolo (CGPL), fruto da última mudança da estrutura do Cerimonial do ministério, ocorrida no final da década de 1990, que extinguiu a antiga Divisão de Visitas, transferindo suas atribuições para a Subchefia do Cerimonial.

Na atual estrutura do Itamaraty¹¹, o Cerimonial é diretamente subordinado ao secretário-geral, tendo *status* de departamento, uma vez que o cargo comissionado de Direção e Assessoramento Superior do chefe é um DAS 101.5. O subchefe do Cerimonial e os chefes das coordenações gerais recebem DAS 101.4, equivalente ao de chefe de divisão (cabe notar que o DAS do chefe do Cerimonial da Presidência da República é DAS 101.6 e os dois subchefes, DAS 101.5).

Também são diretamente subordinados ao secretário-geral a Corregedoria do Serviço Exterior, a Inspeção-Geral do Serviço Exterior e o Instituto Rio Branco (IRBr). O diretor do IRBr recebe DAS 101.6 e os demais, DAS 101.5. Todos os subsecretários do Itamaraty recebem DAS 101.6.

11 O Anexo E traz o organograma do MRE.

Conforme demonstrado, o chefe da nova Sege recebe DAS 106.1. Por que a posição dele seria superior à do chefe do Cerimonial da República? Por que cada um dos diretores da Sege teria o mesmo *status* do chefe do Cerimonial da República? Em tese, os grandes eventos internacionais governamentais realizados no Brasil seriam de responsabilidade do MRE e teriam seus aspectos logísticos coordenados pelo Cerimonial. Assim, o chefe da segurança deveria estar subordinado ao chefe do Cerimonial, não o contrário.

A necessidade de contornar essa distorção contribui para a decisão de promulgar o Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, que altera o Decreto nº 7.538, para tirar da lista de grandes eventos a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), coordenada pelo Itamaraty, e cujo secretário nacional adjunto recebe DAS 101.5. Continuasse na lista, seria o chefe da Sege a principal autoridade brasileira na operação logística do evento, e o secretário nacional adjunto seria seu inferior hierárquico. Não estamos falando de sistemas hierárquicos consolidados, como ocorre com as carreiras diplomática e militar, mas de uma estrutura que será preenchida por policiais federais.

Situações como essa, no entanto, tendem a repetir-se, e parece premente que o Itamaraty se posicione e adapte sua estrutura para fazer face às demandas impostas pelo multilateralismo e pela interdependência global e continuar a gozar do *status* de principal autoridade em tudo o que diz respeito ao relacionamento do Brasil com os demais países.

Em vista do que precede, propõe-se que: o Cerimonial seja alçado ao *status* de subsecretaria, sendo concedido a seu chefe DAS 101.6; seu quadro de funcionários seja aumentado expressivamente; e a ele estejam subordinados os seguintes departamentos (DAS 101.5):

- Departamento de Visitas;
- Departamento de Protocolo, Privilégios e Imunidades (Divisões de Protocolo, de Privilégios e de Imunidades);
- Departamento de Logística de Eventos (Contabilidade, Divisões de Logística e de Planejamento).

Não é necessário discorrer sobre as duas primeiras, que já existem como coordenações gerais. A novidade seria apenas a separação de suas atribuições por divisões específicas.

A terceira, cuja sugestão é o objeto principal deste trabalho, ficaria encarregada do início da preparação de todos os aspectos logísticos da organização de eventos internacionais governamentais no Brasil. Esse departamento seria expansível, a fim de incorporar os funcionários necessários no período imediatamente anterior à realização de grandes eventos, dispondo inclusive de DAS provisórios para cada um dos coordenadores de cada setor logístico do evento, a exemplo do que ocorreu com a Rio+20¹².

Com a criação do departamento, existiria, em base permanente, infraestrutura básica de apoio a todo e qualquer evento de cunho internacional sugerido pela Presidência da

¹² A possibilidade de percepção do DAS deveria servir de estímulo para o recrutamento tanto de servidores diplomáticos quanto administrativos.

República, pelo MRE e/ou até mesmo por ministros de Estado das demais pastas.

Esse departamento gerenciaria a operação de licitações públicas para a execução dos eventos, contando, também, em base permanente, com funcionários com experiência na área. Dessa forma, seriam evitados os constantes atrasos e as imprecisões das licitações para eventos, alcançando-se, senão a eliminação, ao menos a redução drástica de contratos celebrados de forma emergencial ou por inexigibilidade e as recorrentes pendências junto ao TCU.

O exercício constante de planejamento de conferências por uma unidade permanente colaboraria também para a otimização do uso de recursos humanos e financeiros. O planejamento constante e adequado poderia também atrair parceiros institucionais fixos e maior probabilidade de obtenção de patrocínio da iniciativa privada.

A capacidade de oferecer consultoria na área para outros órgãos da Administração Pública Federal ampliaria a área de influência interna do Itamaraty e seu peso político na Esplanada dos Ministérios. O Itamaraty está constantemente sujeito às investidas de outras pastas, que avançam sobre algumas de suas áreas de atuação, inclusive nos postos no exterior. Centralizar a realização dos eventos internacionais governamentais realizados no Brasil poderia ser uma opção por conquista de mais espaço.

Por fim, mas não menos importante, seriam consolidadas a memória e a experiência dos eventos já realizados, para

que, finalmente, a experiência na organização de eventos internacionais seja acumulada institucionalmente e não mais dependa de um número restrito de funcionários diplomáticos e administrativos.

6. Considerações finais

Os eventos internacionais de médio e grande porte proliferam há décadas, e o Brasil não só tem sido anfitrião de vários deles, mas também certamente sediará número ainda maior nos próximos anos, dada a sua crescente projeção internacional.

São tantos os problemas enfrentados por grupos de trabalho, comitês organizadores e secretarias nacionais incumbidas da organização de eventos que, geralmente, consta de seus relatórios finais menção à necessidade de criação de uma estrutura permanente, dentro do MRE, que se encarregue das providências básicas de logística de eventos. A não existência de estrutura semelhante tem não só onerado os cofres públicos em razão da falta de planejamento com a antecedência devida e de estrutura fixa de execução de tomadas de preços e elaboração de processos licitatórios, mas também sacrificado servidores públicos federais que arcam muitas vezes sozinhos com o ônus da responsabilidade fiscal ou contábil perante o TCU.

Conforme demonstrado no Capítulo 2, a estrutura de muitas das mais dinâmicas chancelarias estrangeiras já se adaptou a essa realidade, incorporando unidades permanentes dedicadas à organização de conferências, seminários e cúpulas em território nacional. É essencial que o Brasil siga o mesmo exemplo.

Por tradição, vocação e competência, essa unidade permanente deveria estar ligada ao Cerimonial da República, ou seja, ao Cerimonial do MRE. Para tanto e de forma a poder fazer frente a esse desafio, a estrutura do Cerimonial deveria ser reformulada. Seu *status* deveria ser elevado, o número de funcionários deve ser adequado à importância e à complexidade das funções e um novo departamento deve ser criado, o Departamento de Logística de Eventos.

Os desafios internacionais, a interdependência global e a profissionalização do serviço público federal exigem mudanças; o amadorismo do sistema atual não é compatível com a imagem que o Brasil deseja projetar no cenário internacional. A reconhecida qualidade da diplomacia brasileira não deve continuar refém de uma cultura de improvisação.

Alguns setores do Itamaraty, como a área consular, recriaram-se nos últimos anos para atender seus novos desafios de forma mais eficiente. O Cerimonial tem de ser o próximo a fazer o mesmo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANHA. Ministério Federal para Negócios Estrangeiros. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/Abteilungen/Protokoll_node.html>. Acesso em: 10 fev. 2012.

ANDERSON, Nels; NIJKER, K. J. International Seminars: an Analysis and an Evaluation. *Administrative Science Quarterly*, v. 3, n. 2, pp. 229-250, sep. 1958.

BRASIL. Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 de março de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70274.htm>. Acesso em: 9 mar. 2012.

_____. Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011. Altera o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm>. Acesso em: 9 mar. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm>. Acesso em: 9 mar. 2012.

CLARK, Ann Marie; FRIEDMAN, Elisabeth J.; HOCHSTETLER, Kathryn. The Sovereign Limits of Global Civil Society: a Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women. *World Politics*, v. 51, n. 1, pp. 1-35, oct. 1998.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/cpr/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

FRANÇA. Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry/structure-of-the-central/article/protocol>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

LEGUEY-FEILLEUX, Jean Robert. *The Dynamics of Diplomacy*. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

LINE, William. The study of International Conferences: a functional approach. *UNESCO/SS/SIC/Conf.4/2/Appendix2*, Paris: Unesco, 9 out. 1951.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-protocolo>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

MURTINHO, Wladimir do Amaral. *Programa de História Oral*. Brasília: Arquivo Público do Distrito Federal, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department for General Assembly and Conference Management. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/DGACM/index.shtml>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas em Genebra. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE60057CB6/\\$first?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE60057CB6/$first?OpenDocument)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Vienna Office. Disponível em: <http://www.unvienna.org/unov/en/management_cms.html>. Acesso em: 12 mar. 2012.

QADEER, Mohammad A. Reflections on International Conferences. *Economic and Political Weekly*, v. 27, n. 45, pp. 2.414-2.416, 7 nov. 1992.

REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. *Sítio eletrônico oficial*. Disponível em: <<http://www.fco.gov.uk/en/about-us/who-we-are/our-directorate/change-delivery>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

ROBERT, Sir Ivor (Ed.). *Satow's Diplomatic Practice*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SAMPSON, Scott E. & WEISS, Elliott N. Designing Conferences to Improve Resource Utilization and Participant Satisfaction. *The Journal of the Operational Research Society*, v. 47, n. 2, pp. 297-314, feb. 1996.

UNITED Nations Office at Nairobi. Disponível em: <<http://dcs.unon.org/index.php/en/about-dcs/dcs-units/planning-a-coordination>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

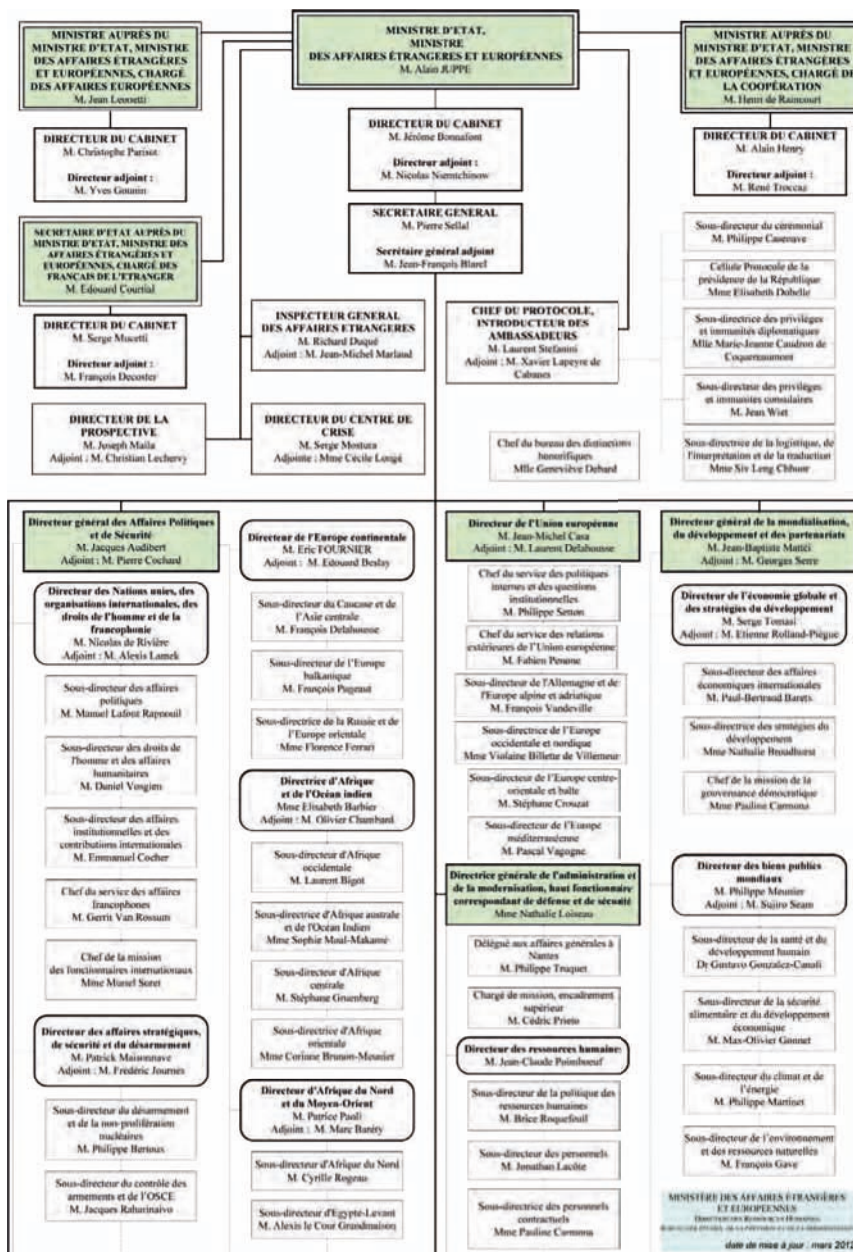
ANEXOS



United States
Department of State

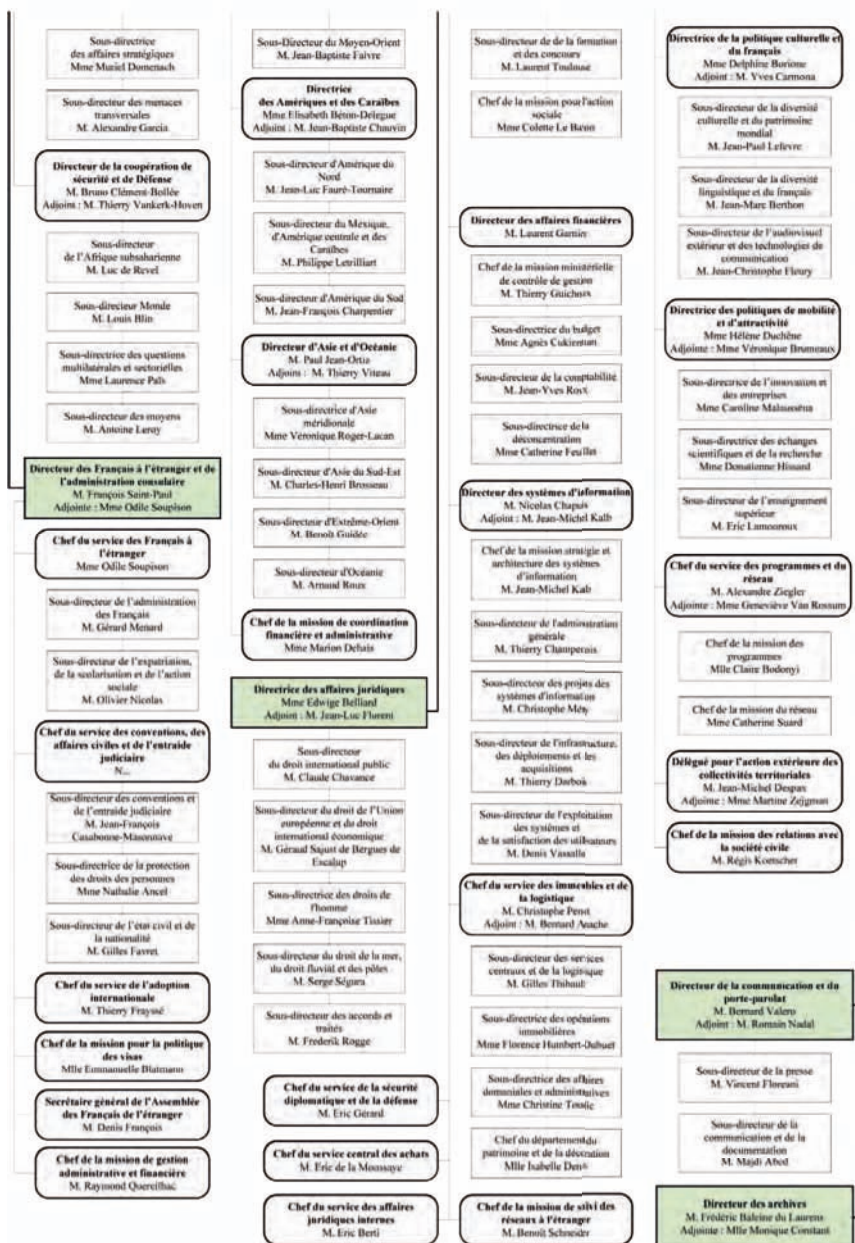


ANEXO C – Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeus da França



ANEXO C

(fim)







CONVENÇÃO DA HAIA RELATIVA À SUPRESSÃO DA EXIGÊNCIA DE LEGALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS (CONVENÇÃO DA APOSTILA): RAZÕES QUE JUSTIFICAM A POSSÍVEL ADESÃO DO BRASIL

Luiz Antonio Silva

Sumário: 1. Introdução; 2. O atual sistema brasileiro de legalização de documentos; 3. A Convenção da Haia Relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila); 4. Considerações finais; Referências bibliográficas; Apêndice; Anexos.

1. Introdução

A presente monografia tem como objetivo analisar a conveniência de o Brasil aderir à Convenção da Haia Relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, conhecida como Convenção da Apostila, acordo multilateral firmado na Haia em 5 de outubro de 1961 em vigor

desde 24 de janeiro de 1965. Sua aprovação ocorreu no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (CHDIP), organização internacional de caráter permanente, com sede na capital do Reino dos Países Baixos, da qual, atualmente, o Brasil faz parte.

Apesar de a Convenção da Apostila ser uma das mais antigas da CHDIP, o pacto internacional por ela proposto no início da década de 1960 tem relevância no contexto das discussões atuais sobre o fenômeno da globalização, em seus aspectos econômicos, sociais e culturais. A convenção estabelece a padronização e a simplificação dos procedimentos formais a que devem ser submetidos os documentos públicos emitidos em um dos países partes, para que possam produzir efeitos jurídicos nos demais países. Por esse motivo, pode representar um instrumento eficaz de cooperação internacional, na medida em que possibilita a eliminação de entraves burocráticos e jurídicos que dificultam a livre movimentação de pessoas, bens, serviços, informações e capitais entre os países. A importância e a atualidade dessa convenção ficam evidenciadas pelo fato de ser, entre todas as aprovadas no âmbito da CHDIP, aquela com o maior número de ratificações e adesões, encontrando-se, atualmente, em vigor em 104 países, espalhados pelos cinco continentes.

Antes de serem analisados o conteúdo da Convenção da Apostila, o sistema de legalização de documentos por ela proposto e as providências legislativas e administrativas a serem levadas a efeito para a sua eventual implementação no Brasil, faz-se necessário um estudo prévio sobre o sistema de legalização de documentos atualmente adotado pelo País. Nesse sentido, cabe verificar se os procedimentos burocráticos

utilizados para que documentos brasileiros tenham eficácia jurídica em outros países, e vice-versa, atendem aos interesses práticos dos cidadãos brasileiros que viajam, estudam, têm negócios e transferem seus domicílios para outros países, bem como se estão em consonância com as políticas do governo brasileiro relacionadas a uma maior inserção do País e de suas empresas públicas e privadas no cenário internacional.

Nesse contexto, serão analisadas previamente questões relacionadas à atual regulamentação e organização do serviço de legalização de documentos, no Brasil e no exterior, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Essa análise abrangerá aspectos relativos à segurança jurídica, ao tempo e aos recursos financeiros despendidos pelas pessoas físicas e jurídicas, brasileiras e estrangeiras, que procuram os órgãos da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere) e as repartições consulares do Brasil no exterior para legalizar seus documentos. Com base no quadro apresentado, será possível confrontar o sistema atual de legalização de documentos com aquele a ser introduzido pela Convenção da Apostila, facilitando-se a identificação das razões que justificariam a possível adesão do Brasil a este instrumento internacional.

2. O atual sistema brasileiro de legalização de documentos

2.1 A legalização de documentos estrangeiros

Os procedimentos para a legalização de documentos públicos estrangeiros a serem apresentados no Brasil encontram-se regulamentados na Seção 7^a do Capítulo 4^o do Manual do Serviço

Consular e Jurídico (MSCJ), aprovado pela Portaria nº 457, de 2 de agosto de 2010. O MSCJ, que constitui o Regulamento Consular Brasileiro, fundamenta-se no Decreto nº 84.788, de 16 de junho de 1980, pelo qual o presidente da República delega competência ao Ministro de Estado das Relações Exteriores para aprovar e modificar normas reguladoras das atividades consulares brasileiras.

Conforme previsto nas normas consulares, para que um documento público de procedência estrangeira possa produzir efeitos jurídicos e seja dotado de fé pública no território nacional, será necessária a sua prévia legalização pela repartição consular brasileira que tenha jurisdição sobre o local em que foi emitido. Além dos documentos oriundos de órgãos oficiais estrangeiros, também serão considerados públicos aqueles de natureza particular que tenham sido previamente reconhecidos por notário ou autoridade estrangeira competente.

Nos termos do MSCJ, a legalização consular é uma formalidade que confirma a autenticidade extrínseca do documento, ou seja, ratifica tão somente a identidade e a função da autoridade estrangeira signatária. A validade intrínseca do documento, referente ao seu conteúdo, deverá ser avaliada por autoridade brasileira competente.

2.1.1 Embasamento legal

No domínio do direito internacional público, a possibilidade de as autoridades consulares praticarem atos notariais, nos quais se insere a legalização de documentos, encontra-se prevista no

rol das funções consulares, definidas no Artigo 5º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, assinada pelo Brasil e incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 61.078, de 26 de julho de 1967:

Art. 5º Funções Consulares

As funções consulares consistem em: [...]

f) agir na qualidade de notário e oficial de registro civil, exercer funções similares, assim como outras de caráter administrativo, sempre que não contrariem as leis e regulamentos do Estado receptor (grifo nosso).

No mesmo sentido, o Artigo 18 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LIN), Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, fundamenta, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a competência de as autoridades consulares brasileiras desempenharem a função notarial (de tabelionato):

Art. 18 Tratando-se de brasileiros, são competentes as autoridades consulares brasileiras para lhes celebrar o Casamento e os mais atos de Registro Civil e de tabelionato, inclusive o registro de nascimento e de óbito dos filhos de brasileiro ou brasileira nascidos no país-sede do Consulado (grifo nosso).

Há que se observar que, embora a competência notarial cónsules esteja prevista tanto na Convenção de Viena de 1963 quanto na LIN, inexistente no ordenamento jurídico pátrio previsão legal expressa no sentido de que documentos de origem estrangeira tenham de ser obrigatoriamente legalizados por autoridade consular brasileira para que possam produzir efeitos jurídicos no Brasil.

Ciente desta lacuna legislativa, Haroldo Valladão, um dos principais internacionalistas brasileiros, propôs uma norma específica sobre a matéria no âmbito do seu Anteprojeto da Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 16 de maio de 1964, que tinha como escopo a reforma da Lei de Introdução ao Código Civil. Valladão (1980, p. 130) publicou a íntegra do documento que, embora não se tenha convertido em lei, poderá ser referido como fonte doutrinária. O anteprojeto prevê a obrigatoriedade da legalização consular de documentos estrangeiros no § 4º do seu Artigo 29:

§ 4º Os atos praticados no exterior deverão, para produzir efeitos no território nacional, ser legalizados pelas respectivas autoridades consulares brasileiras e, onde inexistirem, pelas de um Estado com o qual o Brasil mantenha relações e, a seguir, pelas brasileiras do Estado mais próximo (grifo nosso).

Constatada a inexistência de previsão legal específica, como justificar a obrigatoriedade de legalização consular de documentos estrangeiros estabelecida no MSCJ? Ora, como qualquer outra norma consular, de natureza regulamentar, as normas sobre legalização de documentos devem fundamentar-se em norma de hierarquia superior. Diante da ausência de norma de origem legislativa, utiliza-se como fundamentação para as normas consulares sobre legalização o estabelecido no Artigo 3º do Decreto nº 84.451, de 31 de janeiro de 1980, que dispõe sobre os atos notariais e de registro civil do serviço consular brasileiro: “Ficam dispensados da legalização consular, para ter

efeito no Brasil, os documentos expedidos por autoridades de outros países, desde que encaminhados por via diplomática, por governo estrangeiro ao Governo brasileiro.” Observa-se, no entanto, que a utilização da referida norma como fundamentação legal genérica para a obrigatoriedade de legalização consular de documentos estrangeiros exigirá do intérprete uma leitura *a contrario sensu* das suas disposições: exige-se a legalização consular, para terem efeito no Brasil, de documentos expedidos por autoridades de outros países, dispensando-se tal formalidade no caso de haver encaminhamento por via diplomática, ou seja, de governo para governo.

No entanto, a despeito de não haver previsão legal genérica sobre a matéria, a obrigatoriedade de legalização consular de determinados tipos de documentos estrangeiros está prevista em normas esparsas do ordenamento jurídico brasileiro, que disciplinam duas situações específicas. Uma destas normas encontra-se no *caput* do Artigo 32 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos):

Art. 32 Os assentos de nascimento, óbito e de casamento de brasileiros em país estrangeiro serão considerados autênticos, nos termos da lei do lugar em que forem feitos, legalizadas as certidões pelos cônsules ou quando por estes tomados, nos termos do regulamento consular (grifo nosso).

Assim, para que sejam trasladadas no Brasil, a fim de que possam produzir efeitos jurídicos no País, as certidões estrangeiras de registro civil que não tenham sido registradas em repartição consular brasileira deverão ser previamente legalizadas por autoridade consular nacional.

No mesmo sentido, o Artigo 5º, IV, da Resolução nº 9, de 4 de maio de 2005, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclui a legalização consular no rol dos requisitos indispensáveis à homologação de sentença estrangeira:

Art. 5º Constituem requisitos indispensáveis à homologação de sentença estrangeira:

I - haver sido proferida por autoridade competente;

II - terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado a revelia;

III - ter transitado em julgado; e

IV - estar autenticada pelo cônsul brasileiro e acompanhada de tradução por tradutor oficial ou juramentado no Brasil (grifo nosso).

Por fim, vale observar que, embora tenham a mesma natureza notarial, não se pode confundir a legalização consular de documentos estrangeiros (por meio do reconhecimento da assinatura de uma autoridade estrangeira) com o ato notarial de reconhecimento consular de firma de brasileiros em escritos particulares (efetuado pela autoridade consular com base no Artigo 18 da LIN). Assim, por exemplo, o reconhecimento, por autoridade consular, da assinatura de um brasileiro em uma procuração por instrumento particular, a ser apresentada perante órgãos brasileiros, não constitui uma legalização consular de documento estrangeiro, mas tão somente um ato notarial de reconhecimento de firma.

2.2 A legalização de documentos brasileiros

No desempenho de suas funções notariais, definidas na alínea “f” do Artigo 5º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, as autoridades consulares estrangeiras, acreditadas no Brasil, estão autorizadas a efetuar a legalização de documentos brasileiros que necessitem produzir efeitos jurídicos nesses países. Para que a legalização consular seja formalizada, as repartições consulares estrangeiras exigem, via de regra, que o documento brasileiro seja submetido à prévia legalização do MRE.

A legalização efetuada pelo MRE consiste no reconhecimento da assinatura dos emitentes de documentos públicos originais, por semelhança, ou seja, pelo cotejamento da firma aposta no documento com os espécimes constantes em cartões autógrafos arquivados no órgão. No âmbito do ministério, o serviço é prestado pelo Setor de Legalização de Documentos e Rede Consular Estrangeira (SLRC) e pelos escritórios regionais do MRE no Rio de Janeiro (Ererio), em São Paulo (Eresp), em Minas Gerais (Ereminas), em Santa Catarina (Eresc), no Rio Grande do Sul (Eresul) e em Pernambuco (Erene).

Para fins de legalização, são considerados públicos os documentos emitidos por tabeliães, oficiais de registro civil e autoridades públicas da União, Estados e Municípios. Também são enquadrados como públicos os documentos particulares cujas firmas tenham sido reconhecidas por cartório de notas. Os documentos emitidos por esta entidade (procurações, escrituras públicas etc.) ou por cartórios de registro civil (certidões de

nascimento, de casamento e de óbito) podem ser reconhecidos diretamente pelo MRE. Os demais documentos públicos (emitidos por órgãos da Administração Pública) também poderão ser reconhecidos diretamente pelo órgão, desde que a autoridade emitente encaminhe previamente os espécimes da sua assinatura. Caso contrário, deverão ser submetidos ao mesmo procedimento utilizado para os documentos particulares, ou seja, necessitarão ser submetidos previamente ao reconhecimento por um cartório de notas. Após a legalização pelo MRE, o documento deverá ser submetido a consulado ou embaixada do país de destino, a fim de que assinatura do servidor do MRE seja reconhecida por uma autoridade consular estrangeira.

2.2.1 Inexistência de embasamento legal

As disposições do Artigo 18 da LIN, que embasam a prática dos atos notariais de reconhecimento de firmas e de legalização de documentos estrangeiros, no exterior, por autoridade consular brasileira, não se aplicam no território nacional. No âmbito interno, há que se ter como referência as normas vigentes que regulamentam as atividades notariais no País. Essas normas preceituam que o reconhecimento de firma, ato pelo qual se atesta ou se certifica a autenticidade de uma assinatura, é atividade de natureza eminentemente notarial, cuja prerrogativa pertence, com exclusividade, aos tabeliães de notas.

Nesse passo, o Artigo 236 da Constituição Federal estabelece que essa prática deve ser exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público. A delegação a que se refere o dispositivo constitucional deve ser levada a efeito pelo Poder

Judiciário, constituindo-se o Serviço Notarial e de Registro uma atividade auxiliar deste poder. Ao regulamentar a referida norma constitucional, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, em seu Artigo 7º, IV, é taxativa ao estabelecer que o reconhecimento de firmas compete, com exclusividade, aos tabeliães de nota, enquanto o Artigo 3º prevê que o “notário, ou tabelião, e o oficial de registro, ou registrador, são profissionais de direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”. O Artigo 35, por sua vez, declara que o exercício de atividade notarial é incompatível com o de qualquer cargo, emprego ou funções públicas.

Não há, portanto, previsão legal para que agentes públicos que não aqueles que tenham delegação para tanto desempenhem, no Brasil, essa função. Depreende-se, assim, que o reconhecimento de assinaturas efetuado por servidores do MRE no processo de legalização de documentos, conquanto seja prática institucionalizada pelo costume, não encontra amparo em qualquer norma do ordenamento jurídico brasileiro.

2.2.1.1 A inexistência de embasamento legal e o princípio da legalidade

Como consequência da inexistência de embasamento legal, não há no MSCJ tampouco em outra norma interna do MRE nenhuma regulamentação relativa ao serviço de legalização de documentos brasileiros prestado pelo órgão. Esse fato foi reconhecido oficialmente pelo ministério ao encaminhar, às missões diplomáticas acreditadas junto ao governo brasileiro, a Nota Circular SERE/DAC nº 31/02:

[...] Inexiste, na legislação brasileira, dispositivo que exija a legalização, pelo Ministério das Relações Exteriores em Brasília, de documentos brasileiros destinados ao exterior. Dessa maneira, não há impedimento para que as missões diplomáticas e repartições consulares estrangeiras sediadas no Brasil legalizem diretamente, caso desejem, os documentos que lhes são apresentados (grifo nosso).

Ora, a prática do serviço de legalização de documentos brasileiros levada a efeito pelo MRE, sem que haja a devida fundamentação legal, conforme corroborado pelo próprio órgão, representa uma verdadeira afronta ao princípio constitucional da legalidade, que norteia a atuação da Administração Pública brasileira, inscrito no Artigo 37 da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e [...] (grifo nosso).

O princípio da legalidade representa o principal atributo do chamado Estado Democrático de Direito e, por esse motivo, se projeta em todos os domínios do direito. No âmbito do direito administrativo, sua aplicação implica a subordinação completa do agente público à lei, condicionando a validade de seus atos à existência de lei específica que os autorize de maneira expressa.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer atividade que possa ser caracterizada como inerente à *Administração Pública* deverá estar submetida ao princípio da legalidade, conforme ensina Bandeira de Mello:

No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinadas na ordenação normativa. Como é sabido, o liame que vincula a Administração à lei é mais estrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares. Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido. Em outras palavras, não basta a simples relação de não contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 819) (grifo nosso).

Por seu turno, Meirelles, ao tratar da aplicação do princípio da legalidade na Administração Pública, enfatiza que:

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito. É o que diz o inciso I do parágrafo único do Artigo 2º da Lei nº 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, 2006, p. 88) (grifo nosso).

Diante desse entendimento, todas as legalizações efetuadas pelo MRE podem vir a ser consideradas nulas de pleno direito, por serem atos administrativos praticados sem a devida previsão legal e, por esse motivo, conterem um vício insanável na sua formação: a ilegalidade. A maneira informal com que o tema é tratado fica evidente no teor da Cartilha sobre Legalização de Documentos, editada pelo ministério, que define o serviço de legalização como:

[...] O processo pelo qual o Ministério das Relações Exteriores reconhece, por cortesia, assinaturas em documentos públicos feitos no Brasil, habilitando-os a produzir efeitos legais no exterior, após o procedimento complementar de legalização consular nas representações diplomáticas e consulares estrangeiras, sediadas no território brasileiro (grifo nosso).

Ora, ao declarar que o referido serviço público é prestado “por cortesia”, ou seja, por um mero ato de vontade do órgão público e de seus agentes, a própria instituição reconhece, de maneira explícita, a inobservância do princípio da legalidade.

2.2.1.2 A falta de base legal para a prática de atos notariais por servidores do MRE

Os servidores do serviço exterior brasileiro e de outras carreiras do MRE executam o serviço de legalização dos documentos públicos brasileiros sem que tenham sido devidamente nomeados para tanto, por meio de um ato administrativo específico. Esse fato contraria as boas práticas da Administração Pública, uma vez que a nomeação para o desempenho dessa função específica, diferenciada, de dar fé

aos documentos brasileiros que produzirão efeitos jurídicos no exterior, deveria ser formalizada por meio de uma portaria, publicada no DOU e no Boletim de Serviço do MRE. Trata-se, porém, de um problema insanável, pois o órgão se encontra impedido de editar atos administrativos referentes à nomeação desses servidores. Como qualquer ato público, os atos de nomeação, ao serem publicados, devem fazer referência à norma que os fundamentou e, como já verificado, essa norma inexistente.

Caberia ainda questionar se servidores públicos lotados no MRE seriam dotados da *fé pública* necessária para efetuar o ato notarial de reconhecimento de firma. No entendimento de que a *fé pública* decorre da lei e de que as leis em vigor determinam que esta função deve ser exercida exclusivamente por tabeliães de nota, a resposta a esse questionamento será negativa. Na definição de Silva, *fé pública*:

É a confiança que se deve ter a respeito dos documentos emanados de autoridades públicas ou de serventuários da Justiça, em virtude da função ou ofício exercido. A fé pública assenta, assim, na presunção legal de autenticidade dada aos atos praticados pelas pessoas que exercem cargos ou ofício público (SILVA, 2002, p. 351).

Assim, embora o servidor público também seja dotado de *fé pública*, de natureza administrativa, que tem por função certificar atos emanados pelos órgãos da Administração Pública, no âmbito de suas atribuições, ele não dispõe da *fé pública notarial*, exclusiva dos tabeliães de notas no exercício de suas funções.

Cumprе ressaltar, ainda, que, diferentemente dos servidores do MRE, os tabeliães de notas são submetidos a concurso

público específico, exclusivo para bacharéis em Direito, participam de cursos e treinamentos, respondem civil e penalmente pelos atos praticados, além de se encontrarem sob a fiscalização do Poder Judiciário, que exerce o controle da atividade cartorial por intermédio das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em nível federal. É relevante observar, ainda, que esses profissionais dispõem de um aparato técnico que permite a verificação mais segura de assinaturas, seja por meio do confronto com os espécimes lançados nos cartões, seja mediante exame grafotécnico dos documentos apresentados para o seu reconhecimento, ratificado por meio de uma etiqueta de fiscalização, com requisitos de segurança.

O servidor do MRE, por sua vez, que normalmente não tem formação jurídica e tampouco é submetido a treinamento para o exercício da função, atesta a validade do documento que lhe é apresentado pela aposição de um “carimbo seta”, indicando que o reconhecerá por meio de um carimbo simples de reconhecimento, que pode ser facilmente reproduzido por pessoas de má-fé.

2.2.1.3 A gratuidade do serviço de legalização à luz do direito tributário

Como visto, o MRE avocou o serviço de legalização de documentos brasileiros, realizando-o a despeito da inexistência de amparo legal, “por cortesia” às representações diplomáticas e consulares estrangeiras sediadas no Brasil. Ao fazê-lo, a União acaba por assumir todos os ônus financeiros decorrentes, tendo de arcar com os custos necessários para a sua realização. Aos gastos com os salários de servidores, funcionários terceirizados

e estagiários (na Sere e nos escritórios regionais), acrescentam-se as despesas com etiquetas, envelopes, carimbos e expedição dos documentos pelos correios. Para essas despesas não há tratamento diferenciado, sendo inseridas no rol das despesas rotineiras das unidades da Sere.

Legalmente, como contrapartida às referidas despesas, a União/MRE estaria autorizada a tomar as providências necessárias para que fosse instituído um tributo, a taxa de serviço, a ser cobrado daqueles que efetivamente utilizassem o serviço de legalização de documentos. Essa possibilidade decorre da própria natureza do serviço público prestado, já que o Artigo 145 da Constituição Federal, II, insere, no rol dos tributos que a União poderá criar as “taxas, [...] pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. Nesse sentido, Alexi estabelece uma diferenciação clara entre serviços públicos gerais e indivisíveis e aqueles específicos e divisíveis (individualmente considerados):

A primeira [espécie de serviços públicos] compreende as atividades dirigidas a procurar uma utilidade genérica aos cidadãos uti uinversi, sem a possibilidade de distinguir a quantidade de utilidade que cada cidadão obtém.

A segunda [espécie de serviços públicos], pelo contrário, compreende atividades voltadas a procurar utilidades específicas para determinados cidadãos que se servem do serviço oferecido pela Administração. Trata-se, pois, de atividades que se convertem num benefício desfrutado pelos cidadãos uti singuli (ALEXI apud CARRAZA, 2006, p. 504).

Assim, o eventual tributo relativo ao serviço de legalização de documentos poderia ser classificado como “taxa de serviço”, por ser específico (a legalização de documentos) e divisível (atende à necessidade de determinados cidadãos e somente por eles será pago). Há que se considerar, no entanto, que, embora haja a possibilidade legal de que seja instituída uma taxa referente ao serviço de legalização de documentos, a União/MRE encontra-se impedida de fazê-lo. Com efeito, a inexistência de embasamento legal, ao impossibilitar juridicamente o órgão de prestar o serviço, também o impede de tributá-lo, obrigando a entidade a disponibilizá-lo de forma gratuita. Carraza esclarece que a instituição de uma taxa de serviço público pressupõe a existência de lei que regule a sua prestação:

[...] Para que a tributação por via de taxas ocorra validamente, é preciso duas leis: uma de natureza administrativa, regulando o exercício do poder de polícia ou a prestação do serviço público, e outra de índole tributária, qualificando estas atuações estatais a atribuindo-lhes o efeito de, uma vez realizadas, darem nascimento, in concreto, à modalidade de tributo ora em estudo (CARRAZA, 2006, p. 504) (grifo nosso).

2.2.1.4 A exigência de legalização pelo MRE no âmbito do direito internacional público

No âmbito do direito internacional público, ou seja, dos compromissos assumidos pelo País nos foros internacionais, a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, ao regulamentar

as funções consulares, dispõe em seu Artigo 5º, alínea “f”, que a autoridade consular do Estado emitente poderá exercer a função de notário e outras similares, desde que não contrarie as leis nem os regulamentos do Estado receptor. Dessa maneira, embora as representações consulares estrangeiras tenham o direito de “consularizar” documentos brasileiros, a fim de que produzam efeitos jurídicos em seus países, estariam impedidas de exigir ulteriores legalizações por órgãos brasileiros não autorizados para tanto. Em vista desse entendimento, o MRE tampouco estaria obrigado, no âmbito dos tratados internacionais firmados pelo Brasil, a efetuar as legalizações solicitadas por embaixadas e consulados estrangeiros.

Por esse motivo, nos termos da Convenção de Viena, as repartições consulares estrangeiras no Brasil estariam obrigadas a efetuar diretamente o reconhecimento das assinaturas dos tabeliães de notas brasileiros, estando, portanto, impedidas de exigir que o documento a ser “consularizado” seja previamente legalizado pelo MRE. Assim, um consulado estrangeiro sediado no Rio de Janeiro, por exemplo, estaria obrigado, ao amparo do referido tratado, a reconhecer diretamente, sem a intermediação do MRE, a assinatura de um tabelião de notas estabelecido naquela cidade ou em outra de sua jurisdição.

A prática de algumas poucas representações estrangeiras no Brasil corrobora esse entendimento. Os consulados e as embaixadas dos Estados Unidos, do Reino Unido, de Portugal, da Índia e do Japão têm, depositados em seus arquivos, cartões autógrafos dos tabeliães que atuam nas respectivas jurisdições desses órgãos e, por meio do reconhecimento

dessas assinaturas, efetuam a legalização de documentos brasileiros a serem apresentados em cada país especificamente, sem a obrigatoriedade de que o documento passe pela prévia legalização do MRE.

Conforme já argumentado, a necessidade de o documento ter ou não de passar previamente pelo MRE não poderia ficar condicionada à decisão discricionária das missões diplomáticas e consulares estrangeiras sediadas no Brasil, uma vez que a obrigatoriedade dessa prática deveria estar prevista nas normas brasileiras em vigor. Com efeito, conforme os termos da Convenção de Viena, se a legalização prévia pelo MRE fosse uma exigência prevista no ordenamento jurídico brasileiro, não caberia às representações estrangeiras decidir sobre a necessidade ou não de legalizar previamente o documento no Itamaraty. Nesse caso, por respeito à legislação brasileira, todos os documentos emitidos no Brasil a serem apresentados no exterior deveriam ser submetidos obrigatoriamente à legalização pelo MRE.

2.3 Acordos bilaterais sobre legalização de documentos

O Brasil celebrou acordos bilaterais com o objetivo de dispensar a legalização consular de documentos públicos originados em um Estado a serem apresentados no território do outro Estado, ou de facilitar os trâmites para a sua legalização. Atualmente, encontram-se em vigor acordos com Itália, França e Argentina:

- a) Brasil e Itália celebraram o Tratado relativo à Cooperação Judiciária e ao Reconhecimento e Execução de Sentenças

em Matéria Civil, concluído em 17 de outubro de 1989, promulgado pelo Decreto nº 1.476, de 2 de maio de 1995, e publicado no DOU de 3 de maio de 1995. O acordo, no Artigo 12, estabelece a isenção da legalização consular apenas para documentos utilizados para fins de cooperação judiciária entre os dois países, no âmbito do tratado.

- b) Brasil e França celebraram o Acordo de Cooperação em Matéria Civil, assinado em Paris, em 28 de maio de 1996, promulgado pelo Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000, publicado no DOU de 13 de setembro de 2000. O Artigo 23 do acordo prevê a isenção da legalização consular em documentos públicos emitidos em ambos os países para terem validade no território do outro. O Inciso II do referido artigo enumera os documentos considerados públicos para fins do acordo. Assim, os documentos que tenham sido expedidos por autoridades públicas francesas ou que contenham o reconhecimento de firma do signatário efetuado por notário público ou autoridade francesa competente gozarão da isenção prevista no acordo e estarão aptos para produzir efeitos jurídicos no Brasil. O disposto no acordo não se aplica, porém, aos documentos de empresas francesas que tenham interesse em participar de licitações internacionais no Brasil. Esses documentos, por força do disposto no Artigo 32 da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), deverão ser submetidos à legalização consular.

- c) Brasil e Argentina celebraram Acordo, por troca de notas, sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, de 16 de outubro de 2003, publicado no DOU de 23 de abril de 2004. O acordo, que não prevê a isenção total de legalização, estabelece que os documentos públicos originados em ambos os países, para terem validade no território do outro, devem ser legalizados apenas pelos respectivos Ministérios das Relações Exteriores, não havendo necessidade de serem submetidos à legalização consular.

Cumpre salientar que esses acordos não dispensam a necessidade de que os documentos sejam traduzidos, no Brasil, por tradutor público juramentado.

3. A Convenção da Haia relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila)

A Convenção da Apostila, firmada na Haia em 5 de outubro de 1961, encontra-se em vigor desde 24 de janeiro de 1965. Até a presente data, com a recente adesão do Uruguai, em 9 de fevereiro de 2012, 104 países já a ratificaram ou aderiram a ela, fazendo com que seja, entre as aprovadas no âmbito da CHDIP, a convenção com o maior número de participantes. A CHDIP é uma organização internacional de caráter permanente, com sede na capital do Reino dos Países Baixos, constituída em 1955, com a entrada em vigor do tratado internacional que aprovou o seu estatuto. O organismo tem como principal objetivo a persecução

da unificação progressiva do direito internacional privado entre seus Estados-membros. Nas sessões plenárias ordinárias, que ocorrem na Haia a cada quatro anos, são discutidas e aprovadas as convenções internacionais, que poderão ou não ser adotadas pelos Estados partes.

Para que um país se torne membro efetivo da CHDIP deverá ratificar o tratado (ou aderir a ele) que aprovou o seu estatuto. A formalização da adesão brasileira àquele organismo internacional ocorreu em 27 de janeiro de 1972, após a aprovação do seu estatuto pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 72, de 28 de setembro de 1971. No âmbito do direito interno, o estatuto da CDHIP somente passou a vigorar após a publicação do Decreto Executivo nº 70.390, de 12 de abril de 1972. No entanto, sem que tenha se tornado parte em qualquer de suas convenções, o Brasil, em 13 de maio de 1977, formalizou a sua denúncia ao estatuto da conferência, que, internamente, foi ratificada pelo Decreto nº 80.102, de 8 de agosto de 1977.

Em 1980, na qualidade de observador, o Brasil participou da 14ª sessão plenária, tendo atuado ativamente nas negociações que resultaram na Convenção de 25 de outubro de 1980 sobre Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças, à qual veio a aderir em 19 de outubro de 1999. Em 1992, novamente como observador, o Brasil participou, durante a 17ª sessão plenária, das negociações que culminaram na Convenção sobre a Proteção da Criança e a Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, ratificada pelo País em 10 de março de 1999,

tornando-se, assim, a primeira das convenções da CHDIP da qual o Brasil passou a fazer parte. Nesse mesmo ano, com a publicação do Decreto Executivo nº 3.087, de 21 de junho, aquela convenção passou a vigorar internamente.

Em 23 de fevereiro de 2001, como consequência de uma nova aprovação pelo Congresso Nacional do estatuto da CHDIP, ocorrida em 1998, o Brasil voltou a fazer parte daquele organismo. Desde então, o País tem atuado nos trabalhos da conferência por meio do seu ponto focal junto àquela instituição, designado em conformidade com o Artigo 6º do estatuto, da participação de diplomatas brasileiros lotados na Embaixada na Haia, de representantes de outros órgãos governamentais e de acadêmicos especializados em direito internacional privado. No novo ciclo de participação brasileira na CHDIP, o País passou a fazer parte de somente uma de suas convenções, a Convenção para Facilitar o Acesso Internacional à Justiça, finalizada em 1980, em vigor desde 1988, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 658/10, promulgado no dia 1º de setembro de 2010. Para que seja incorporada formalmente ao ordenamento jurídico brasileiro, aguarda-se a publicação do decreto executivo de promulgação.

À luz do histórico da participação brasileira, a Convenção da Apostila poderá vir a ser o quarto instrumento internacional aprovado pela CHDIP do qual o Brasil tomará parte. Relewa observar, ainda, que será a primeira convenção a ser aprovada na gestão da Consultoria Jurídica do MRE (Conjur) como autoridade central brasileira junto àquele organismo internacional.

3.1 Objetivos da Convenção da Apostila

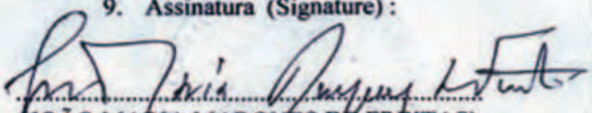
O escopo da Convenção da Apostila é o de tornar menos burocrático e, por consequência, menos demorado e custoso o processo para que documentos públicos expedidos em um dos Estados contratantes estejam aptos a produzir efeitos jurídicos nos demais Estados. Para tanto, os contratantes comprometem-se a suprimir a exigência de que os documentos estrangeiros sejam submetidos à prévia legalização diplomática ou consular para que tenham validade em seu território.

Nos termos do Artigo 3º da convenção, a única formalidade a ser exigida para a legalização do documento será a emissão da *apostille*, nome em francês que, no âmbito da convenção, serve para designar o certificado de autenticidade a ser emitido por uma autoridade designada pelo governo do país em que o documento for originado. A *apostille*, cujo modelo encontra-se anexo à convenção, deverá ser aposta no próprio documento ou em folha à parte, apensa a ele. O certificado terá a forma de um quadrado, cujos lados deverão medir, ao menos, 9 centímetros. O título *apostille* (Convention de La Haye du 5 de outubro de 1961) deverá ser escrito em francês. Os demais dados constantes do certificado poderão ser escritos em inglês ou no idioma oficial do país emissor do documento. Não há impedimento, porém, que sejam escritos em um segundo idioma (Figura 1).

Figura 1 – Modelo da *apostille* (emitida por Portugal, conforme o modelo anexo à convenção)

APOSTILLE

(Convention de La Haye du 5 Octobre 1961)

1. País (Pays): **PORTUGAL**
Este documento público (Le présent acte public)
2. Foi assinado por (a été signé par) **JOSÉ MIGUEL VELOSA BARRETO FERREIRA ALVES.**
3. Agindo na qualidade de (agissant en qualite de) **AJUDANTE**
4. E tem o selo ou carimbo de (est revêtu du sceau/ timbre de) **4º CARTÓRIO NOTARIAL DO FUNCHAL**
Reconhecido (Attesté)
5. No Funchal (à Funchal) a (le **02/12/17**
6. pelo Procurador-Geral-Adjunto da República (par le Procureur-Général-Adjoint de la Republique)
7. Sob o nº. (sous le nº.) _____
8. Selo/carimbo (sceau/timbre): _____
9. Assinatura (Signature):

(JOÃO MARIA MARQUES DE FREITAS)

Assim, a aplicação da Convenção da Apostila implicará a supressão da última etapa da chamada “cadeia de legalização”, existente no processo tradicional, que consiste na necessidade de que o documento receba, após os trâmites internos exigidos em cada país, a chancela de uma autoridade consular do país de destino, confirmando a sua autenticidade. Da leitura do *Brief Implementation Guide*, Manual para Adesão à Convenção da

Apostila, disponível no *site* da CHDIP, é possível constatar que em alguns países a chamada “cadeia de legalização” pode prever até cinco etapas de legalização (Figura 2).

Figura 2 – A cadeia de legalização de documentos (tradicional)



A quantidade de etapas após a adesão do país à Convenção da Apostila poderá, dependendo do país, ser reduzida a somente uma, ou a, no máximo, duas (Figura 3).

Figura 3 – A cadeia de legalização de documentos (com a Convenção da Apostila)



3.2 A possível aplicação da convenção pelo Brasil e suas consequências

3.2.1 Relacionadas à legalização de documentos no exterior

Como visto, a eventual aplicação pelo Brasil da Convenção da Apostila implicará a não obrigatoriedade de que o documento estrangeiro seja submetido à legalização por repartição consular brasileira. Esse fato beneficiará milhões de pessoas físicas e jurídicas, brasileiras e estrangeiras, tornando menos burocrático o processo de legalização de documentos estrangeiros a serem apresentados no território nacional.

Ademais, há que se ter em conta que uma possível adesão do Brasil à referida convenção trará importante repercussão prática para o funcionamento de cerca de 104 repartições consulares brasileiras, localizadas em países partes da convenção. Esses postos, muito dos quais com grande concentração de brasileiros na sua jurisdição, estarão desobrigados de prestar o serviço de legalização de documentos. Como consequência, a possível adesão do Brasil representará uma excelente oportunidade para que um grande número de repartições consulares otimize a gestão dos seus recursos humanos, na medida em que funcionários incumbidos de efetuar o referido serviço poderão ser remanejados para outros setores da área consular (assistência a brasileiros, passaportes, atos notariais e de registro, vistos etc.). Enfatizando essa possível consequência, a Embaixada do Brasil em Berlim, por meio do Telegrama nº 1.287, de 17 de agosto de 2005, questionou a Sere sobre:

[...] A possibilidade de adesão do Brasil à Convenção de Haia Relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Atos Públicos Estrangeiros, de 1961, com o objetivo de aliviar a carga de trabalho de legalização nos consulados brasileiros. [...]

2. O setor de legalizações, que absorve cerca de um terço de todo o serviço consular desta embaixada [...].

A eliminação desse serviço consular que, como observado no citado telegrama, representa uma parcela considerável do volume de trabalho das repartições consulares, poderia ser oportuna. Vale assinalar que, nos últimos anos, com a introdução dos chamados “serviços consulares de segunda geração”, a serem

prestados em parceria com outros órgãos do governo, previstos no Plano Diretor de Reforma Consular (assistência médica, trabalhista, previdenciária, educacional, a vítimas de tráfico de pessoas, a imigrantes indocumentados etc.), esses postos têm tido sua área de atuação ampliada, sem, muitas vezes, terem a adequada contrapartida da Sere, notadamente em relação à ampliação do seu quadro de auxiliares locais e/ou de servidores do serviço exterior brasileiro.

Por fim, outra consequência importante, que não poderá passar despercebida, em relação aos postos que deixarão de efetuar a legalização de documentos será a inevitável diminuição da renda consular arrecada com a prestação do referido serviço.

3.2.2 Relacionadas à legalização de documentos no Brasil

No Brasil, a aplicação da convenção também trará grandes benefícios de ordem burocrática, com a eliminação da exigência de que os documentos brasileiros a serem apresentados no exterior sejam submetidos à legalização por embaixada ou consulado estrangeiro (conhecida como “consularização”).

Atualmente, os documentos emitidos por cartórios de notas ou de registro civil (certidões de registro civil, procurações, etc.) são submetidos a duas etapas de legalização:

- a) reconhecimento da assinatura do tabelião ou do oficial de registro civil por um servidor do MRE (legalização); e
- b) reconhecimento da assinatura do servidor do MRE por uma autoridade consular do país de destino do documento (“consularização”).

Os demais documentos (uma procuração particular, por exemplo) são submetidos a três etapas:

- a) reconhecimento da assinatura aposta no documento por um cartório de notas;
- b) reconhecimento da assinatura do tabelião por um servidor do MRE (legalização); e
- c) reconhecimento da assinatura do servidor do MRE por uma autoridade consular do país de destino do documento (“consularização”).

Observa-se, portanto, que, com a adesão do Brasil à convenção e a eliminação da “consularização”, a cadeia de legalização de documentos brasileiros seria reduzida de duas para uma etapa, para documentos cartoriais, e de três para duas etapas, para os demais documentos.

Assim, com a adesão à convenção, o processo de legalização de documentos brasileiros, além de se tornar mais célere, será muito menos custoso para os brasileiros que necessitem utilizar o serviço. As pessoas físicas e jurídicas, em cujas cidades de residência não houver repartição consular do país de destino, poderão economizar eventuais despesas com deslocamentos e/ou com despachantes. Ademais, deixarão de ser pagas as altas taxas atualmente cobradas por embaixadas e consulados de países partes da convenção para efetuar a “consularização” de documentos brasileiros¹.

1 Ver Apêndice A.

3.3 Aspectos legislativos e administrativos relacionados à possível adesão pelo Brasil

A Convenção da Apostila, em seu Artigo 12, prevê a possibilidade de adesão por qualquer Estado. Nesse sentido, o site da CHDIP disponibiliza, na seção sobre a Convenção da Apostila, a publicação *How to join and implement the Hague Apostille Convention: Brief Implementation Guide*. Trata-se de um guia conciso, endereçado às autoridades de países que estudam a viabilidade de aderir ao referido tratado multilateral, com o objetivo de esclarecer os principais aspectos relacionados à adesão e à implementação daquele instrumento internacional em seus países.

Na sua Parte I, em que se discorre sobre *Matters to consider before acceding to the Convention*, o Brief Guide propõe os seguintes questionamentos:

- a) *How will the Apostille Convention be implemented from a legislative point of view?;*
- b) *What about inconsistent internal law and international obligations?;* e
- c) *Which authorities should be designated as Competent Authorities?*

De fato, ao se elaborar as respostas a esses quesitos, será possível efetuar a análise prévia de aspectos essenciais relacionados à possível adesão do Brasil à convenção e, simultaneamente, estabelecer estratégias para a pôr em execução em nosso País.

Dentre os pré-requisitos a serem analisados antes de se decidir pela adesão, encontra-se, primeiramente, a necessidade de se verificar quais seriam os procedimentos administrativos e legislativos a serem adotados pelos órgãos competentes para que se formalize a adesão brasileira. Posteriormente, caberia identificar as normas vigentes, relacionadas ao tema “legalização de documentos”, do Brasil para o exterior e vice-versa, cuja eficácia seria afetada com a incorporação da Convenção da Apostila ao ordenamento jurídico brasileiro. Será fundamental, ainda, que se estabeleçam previamente quais serão os órgãos brasileiros a serem habilitados para a emissão do certificado da apostila. Por fim, será necessário estudar a conveniência de o Brasil adotar ou não *software* utilizado para o registro e a emissão eletrônica da apostila, disponibilizado gratuitamente pela CHDIP, e o e-APP (*Eletronic Apostille Program*).

3.3.1 Procedimentos legislativos necessários à adesão do Brasil

Conforme previsto no Artigo 12, a Convenção da Apostila encontra-se aberta à adesão de qualquer Estado. Na definição de Mello (1986, p. 171) “adesão é a entrada de um Estado não contratante na órbita jurídica de um tratado. Dá-se quando o prazo de assinatura de um acordo internacional encontra-se encerrado e um país deseja dele tornar-se parte”.

Existem dois institutos internacionais por meio dos quais um Estado se obriga aos termos de um tratado: a ratificação e a adesão. Ao analisar o conceito de adesão, no âmbito da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, Rezek observa que:

Embora a convenção, em seu Artigo 2º, leve ao entendimento de que a adesão é apenas outro nome que se dá à ratificação, ambas não se confundem: enquanto a ratificação é expressão de consentimento do Estado negociador, ou seja, daquele que participa de toda a elaboração do tratado, a adesão é ato internacional praticado pelo Estado contratante, que apesar de não se ter feito presente durante sua negociação, consentiu em dele fazer parte (REZEK, 2010, p. 55).

Na ordem constitucional brasileira, a competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais é exclusiva do presidente da República. No entanto, ao estabelecer esta competência, o Inciso VIII do Artigo 84 da Constituição Federal prevê que os pactos internacionais celebrados pelo chefe do Poder Executivo estarão sujeitos ao referendo do Congresso Nacional. Esse referendo ocorre por meio de decreto legislativo, por força do que dispõe o Inciso I do Artigo 49 da Carta Constitucional.

Por esse motivo, nas duas primeiras fases que constituem o processo de um tratado internacional (a negociação e a assinatura) a competência é exclusiva do Poder Executivo. A terceira e última fase (a ratificação), que também será formalizada pelo Poder Executivo, dependerá da prévia aprovação do Congresso Nacional. Após a publicação do decreto legislativo de aprovação, caberá ao Executivo efetuar o depósito do instrumento de ratificação junto ao organismo internacional competente e, posteriormente, editar o decreto executivo de promulgação, por meio do qual o tratado será incorporado ao ordenamento jurídico pátrio.

Como já observado, quando as fases da negociação e da assinatura de tratado internacional já tiverem sido superadas,

aos países que pretendam dele tornarem-se parte restará o instrumento da adesão. No direito interno brasileiro, a formalização da adesão do País a um pacto internacional seguirá os mesmos trâmites exigidos para a sua ratificação, ou seja, será concretizada pelo Poder Executivo, mediante a prévia aprovação do Congresso Nacional.

Tendo por base informações fornecidas pela Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE e conforme os ensinamentos de Rezek (2004, pp. 121-148), para que a adesão à Convenção da Apostila seja formalizada, com a sua posterior incorporação ao direito interno brasileiro, serão necessários os seguintes trâmites:

- a) o Ministério das Relações Exteriores enviará Exposição de Motivos (EM) à Presidência da República, na qual serão apresentadas as razões que justificam a adesão à Convenção da Apostila da Haia. Anexa à referida EM, seguirá uma versão, no vernáculo, do tratado, além de uma minuta da mensagem pela qual o presidente da República solicitará ao Congresso Nacional a sua aprovação;
- b) o presidente da República, em conformidade com as disposições do Artigo 49, I, da Constituição Federal, enviará a mensagem ao Congresso Nacional, com a exposição de motivos e o texto do tratado em anexo;
- c) no Congresso Nacional, o procedimento legislativo de análise e aprovação terá início na Câmara dos Deputados e será concluído no Senado Federal. Após a aprovação, em turno único e por maioria simples, nas duas Casas

legislativas, será editado o decreto legislativo de aprovação. Vale ressaltar que, diferentemente da lei ordinária, esse decreto não admite sanção ou veto presidencial. Não obstante, quando o dirigente máximo da nação não concordar com a deliberação do Congresso Nacional, poderá, discricionariamente, não ratificar o tratado;

- d) ao ser informado, por meio de mensagem do Congresso Nacional, da publicação do decreto legislativo, o Executivo, por meio do MRE, providenciará o depósito do instrumento de adesão junto ao depositário do tratado, o Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos. O depositário protocolará o instrumento de adesão e enviará uma cópia aos demais países que integram o pacto internacional. Com o depósito da carta de adesão, o País assumirá formalmente a obrigação internacional de dar cumprimento ao acordo;
- e) decorrido o prazo previsto na convenção para que a adesão produza efeitos jurídicos entre os Estados partes, o MRE enviará nova EM à Presidência da República, informando da adesão e solicitando a edição do decreto presidencial de promulgação;
- f) somente com a publicação do decreto executivo de promulgação o tratado será incorporado efetivamente ao direito positivo interno.

Por razão do *quorum* para a sua aprovação, maioria simples, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que, uma vez incorporado, um tratado internacional passa a ter o *status* de lei

ordinária, obviamente subordinado aos ditames da Constituição Federal, prevalecendo as mesmas regras no caso de conflitos de normas. Um tratado, se mais específico, ou mais recente que uma lei ordinária, irá derrogar a lei, e vice e versa.

3.3.2 Eventuais incompatibilidades da convenção com normas internas e acordos internacionais em vigor

No que tange à legalização de documentos brasileiros a serem apresentados no exterior, não haveria qualquer tipo de incompatibilidade normativa. Na verdade, a propósito desse procedimento, a incorporação da Convenção da Apostila ao direito interno brasileiro teria o efeito positivo, imediato, de suprir uma lacuna normativa. Como já evidenciado, não há, no ordenamento jurídico brasileiro, nenhuma norma que regule os procedimentos a serem adotados para a legalização de documentos brasileiros a serem apresentados no exterior. Os procedimentos atuais, notadamente aqueles referentes às legalizações efetuadas por servidores do MRE, além de contrariarem as disposições que regulam a prática da atividade notarial no Brasil, vão de encontro a princípios que norteiam o direito administrativo. Nesse contexto, a adesão do Brasil à Convenção da Apostila, com a consequente internalização de suas normas, além de todas as vantagens de ordem prática, contribuiria para trazer embasamento legal à prática de legalização de documentos brasileiros. Haveria, assim, maior segurança jurídica nas relações jurídicas que contenham elementos internacionais e que tenham como referência documentos oriundos do Brasil.

A eventual incompatibilidade entre os termos da Convenção da Apostila (que será internalizada com *status* de lei ordinária) e as normas brasileiras relacionadas à legalização de documentos estrangeiros a serem apresentados no Brasil poderá ser solucionada por meio da aplicação do princípio segundo o qual a lei posterior revoga, ainda que tacitamente, as leis anteriores que com ela sejam incompatíveis, positivado no § 1º do Artigo 2º da LIN:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

Como já observado, não há norma brasileira genérica expressa, de origem legislativa, que regulamente especificamente a legalização de documentos estrangeiros a serem apresentados no Brasil. As normas consulares que regulam a matéria encontram amparo no Decreto nº 84.451, de 31 de janeiro de 1980, por meio de uma leitura indireta do seu Artigo 3º. Nesse sentido, ao ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção da Apostila tornaria insubsistentes as disposições do Artigo 3º do referido decreto (tão somente em relação a documentos originados de algum dos países partes), já que além de ser norma hierarquicamente superior, a convenção regulamentaria o assunto de maneira mais específica.

Ademais, as disposições do § 1º Artigo 2º da LIN corroboram o entendimento de que, uma vez incorporada ao direito interno

com *status* de lei ordinária, a Convenção da Apostila faria com que normas esparsas em vigor relacionadas à matéria, incompatíveis com o novo diploma legal, perdessem a eficácia (tão somente em relação a documentos originados nos países partes). Nesse passo, perderiam a eficácia:

- a) as disposições do *caput* Artigo 32 da Lei dos Registros Públicos, de 1973, no que se refere à necessidade de legalização consular de certidões estrangeiras de registro civil, emitidas por autoridades de um dos países partes, a serem trasladadas no Brasil:

Art. 32 Os assentos de nascimento, óbito e de casamento de brasileiros em país estrangeiro serão considerados autênticos, nos termos da lei do lugar em que forem feitos, legalizadas as certidões pelos cônsules ou quando por estes tomados, nos termos do regulamento consular (grifo nosso).

- b) o Artigo 5º, IV, da Resolução nº 09/2005 do STJ, sobre a necessidade de as sentenças estrangeiras a serem homologadas estarem “autenticadas” por autoridade consular brasileira:

Art. 5º Constituem requisitos indispensáveis à homologação de sentença estrangeira:

I - haver sido proferida por autoridade competente;

II - terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado a revelia;

III - ter transitado em julgado; e

IV - estar autenticada pelo cônsul brasileiro e acompanhada de tradução por tradutor oficial ou juramentado no Brasil (grifo nosso).

- c) os Artigos 129 e 148 da Lei dos Registros Públicos, de 1973, que preveem a necessidade de que os documentos de origem estrangeira, para produzirem efeitos jurídicos no Brasil, tenham de ser registrados em Cartório de Registro de Títulos e Documentos:

Art. 129 Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros: [...]

6ª) todos os documentos de procedência estrangeira, acompanhados das respectivas traduções, para produzirem efeitos em repartições da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios ou em qualquer instância, juízo ou tribunal. [...]

Art. 148 Os títulos, documentos e papéis escritos em língua estrangeira, uma vez adotados os caracteres comuns, poderão ser registrados no original, para o efeito da sua conservação ou perpetuidade. Para produzirem efeitos legais no País e para valerem contra terceiros, deverão, entretanto, ser vertidos em vernáculo e registrada a tradução, o que, também, se observará em relação às procurações lavradas em língua estrangeira.

As normas previstas na Lei dos Registros Públicos, de 1973, perderiam a eficácia por estarem em evidente contradição com os termos do referido acordo internacional, uma vez que, no âmbito da Convenção da Apostila, não caberiam ulteriores exigências, além do “apostilamento” no país de origem, para que o documento tenha eficácia no país de destino. De fato, caso essas normas continuem a ser aplicadas, haveria um procedimento adicional à emissão da apostila: o registro em

Cartório de Registro de Títulos e Documentos, no Brasil. A esse propósito, cabe assinalar, ainda, que a Súmula nº 259 do STF já estabelece uma exceção à referida regra: “Para produzir efeito em juízo não é necessária a inscrição, no registro público, de documentos de procedência estrangeira, autenticados por via consular.”

De outra parte, as normas que preveem a obrigatoriedade de que os documentos redigidos em língua estrangeira sejam traduzidos para o vernáculo não terão a sua eficácia afetada pela eventual adesão do Brasil à Convenção da Apostila. Dessa maneira, manterão a plena eficácia (em relação a documentos oriundos de qualquer país) o Artigo 224 do Código Civil, o Artigo 157 do Código de Processo Civil, os Artigos 129 e 148 da Lei dos Registros Públicos, de 1973, e o Decreto nº 13.609, de 21 de outubro de 1943.

Caberia, ainda, avaliar a eventual incompatibilidade da Convenção da Apostila com outros acordos internacionais firmados pelo Brasil, que sejam específicos ou que contenham disposições relativas à legalização de documentos. A esse respeito, a própria convenção estabelece uma forma de solução para possíveis conflitos ao prever, em seu Artigo 3º, a possibilidade de que a emissão da apostila seja dispensada se houver acordo firmado entre dois países partes, no sentido de simplificar ou mesmo dispensar o documento da legalização. Por esse motivo, não haverá óbice a que sejam mantidos, desde que julgado conveniente por ambas as partes, os três acordos firmados pelo Brasil (todos com países partes da convenção): com a França (de dispensa de legalização), com a Argentina

(de simplificação dos procedimentos para a legalização) e com a Itália (isenção da legalização consular apenas para os documentos utilizados para fins de cooperação judiciária entre os dois países).

3.3.3 Definição dos órgãos brasileiros a serem credenciados para a emissão da apostila

No Artigo 6º, a convenção prevê que caberá a cada Estado contratante definir quais serão os órgãos/autoridades locais responsáveis pela emissão do certificado da apostila, a *apostille*. Para que seja posto em prática no Brasil, o acordo, a ser internalizado com *status* de lei ordinária, terá de ser regulamentado. A regulamentação deverá ocorrer por meio de decreto do Presidente da República, que, entre outros aspectos, estabelecerá quais serão os órgãos/instituições competentes pela emissão da apostila. A nomeação dos agentes públicos designados para exercer essa função dar-se-á por portaria ministerial, a ser devidamente publicada na Imprensa Oficial.

Depreende-se, assim, que a decisão sobre qual(ais) será(ão) o(s) órgão(aos) responsável(eis) pela emissão da apostila no Brasil será item de fundamental importância nos estudos preliminares relacionados à futura participação do País no referido instrumento internacional. Primeiramente, caberia identificar quais seriam os critérios a serem utilizados pelo Governo brasileiro para estabelecer essa definição. Entende-se que esses critérios deveriam estar em consonância com o escopo principal da Convenção da Apostila: tornar menos burocrático o processo de legalização de documentos, por meio

da simplificação dos procedimentos a que o documento tenha de ser submetido para que possa adquirir eficácia jurídica no país de destino.

Pode-se constatar com facilidade que o procedimento de legalização se tornará mais simples e célere à medida que a quantidade de etapas a que tenha de ser submetido seja menor. Assim, ao aderir à convenção, o Governo brasileiro deveria, dentro dos seus parâmetros jurídicos, institucionais e estruturais, organizar-se para que o número de etapas da sua “cadeia de legalização” seja o menor possível.

Nesse contexto, não haveria impedimento a que o MRE, elevado a derradeiro elo da cadeia brasileira de legalização de documentos, também seja credenciado, no âmbito da convenção, como o órgão responsável pela emissão das apostilas. Trata-se de uma consequência natural, tendo-se em conta o sistema atualmente vigente. Bastaria que o MRE substituísse o atual sistema de legalização de documentos, por meio do reconhecimento por semelhança da firma de um tabelião de notas, pela emissão do certificado da apostila. Para tanto, bastaria manter o mesmo procedimento atualmente utilizado, ou seja, o cotejamento da assinatura do tabelião aposta no documento com o exemplar existente em seus arquivos. Não obstante, considerando os princípios que regem a Administração Pública e o melhor interesse das pessoas físicas e jurídicas brasileiras que utilizarão o serviço de legalização por meio do certificado da apostila, faz-se necessário que sejam asseguradas a racionalização, a segurança e a rapidez do processo. Por esse motivo, caberia analisar a possibilidade de que outros órgãos

sejam credenciados para a emissão do documento (em conjunto com o MRE ou de forma exclusiva).

Ao analisar essa hipótese, verifica-se que os tabeliães de notas encontram-se plenamente qualificados para exercer essa função. Afinal, eles têm formação jurídica, são dotados da fé pública e têm a delegação do Poder Público para exercer, de forma exclusiva, as funções notariais em nosso País. De fato, a habilitação dos tabeliães de notas como autoridades brasileiras competentes para a emissão do certificado da apostila não poderia ser descartada, na medida em que este serviço implicará a comprovação da autenticidade de uma assinatura aposta em um documento, atividade de caráter eminentemente notarial.

Ademais, com a habilitação dos cartórios de notas, o sistema brasileiro seria ainda mais simplificado, notadamente no que respeita aos documentos que não sejam de origem cartorial. Considerando a hipótese de o MRE vir a ser o órgão emissor da apostila, a legalização de um diploma de conclusão de um curso universitário, por exemplo, será efetuada por meio do reconhecimento da assinatura do reitor da universidade emissora por um tabelião de notas e, posteriormente, pela emissão da apostila pelo MRE. Ora, se o tabelião de notas tem a fé pública para reconhecer a assinatura do emitente, não haveria impedimento a que, em um processo único, também seja responsável pela emissão da apostila (cuja função principal será justamente a de declarar a autenticidade da assinatura aposta no documento).

Ao cogitar essa possibilidade, vislumbra-se, ainda, o aperfeiçoamento do sistema, por meio de uma maior descen-

tralização do serviço prestado. Atualmente, o MRE oferece o serviço de legalização nas seguintes cidades: Brasília (no Setor de Legalização de Documentos da Secretaria de Estado), Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre e, mais recentemente, em Recife (por meio de seus escritórios regionais). Assim, mesmo que o MRE crie novos postos para a emissão das apostilas em outras capitais, não conseguirá alcançar a mesma capilaridade que o serviço notarial tem em nosso País.

Por fim, há que se ter em conta que, conforme informação prestada pela Associação Nacional de Registradores (Anoreg), tanto os titulares de tabelionatos de notas quanto os seus substitutos imediatos são portadores da certificação digital, no âmbito do sistema brasileiro de chaves públicas. O lançamento da assinatura digital do tabelião na base de dados do sistema eletrônico de registro e emissão da apostila permitiria uma aferição muito mais segura da autenticidade do documento pelo destinatário. O fato de a atividade notarial estar sob o controle das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça Estaduais e do CNJ também será relevante no que diz respeito à segurança do processo. Nada impede, porém, que seja estudada a viabilidade de se adotar um sistema híbrido, no qual tanto o MRE quanto os cartórios de notas sejam habilitados a emitir a apostila.

Outrossim, tendo-se em conta a natureza do documento a ser legalizado (judicial, escolar etc.), é factível que outros atores sejam incorporados ao processo. Os documentos escolares (certificados, diplomas e históricos escolares), por exemplo, representam uma importante parcela dos documentos

brasileiros que necessitam ser legalizados para terem eficácia no exterior. A forma utilizada para que esses documentos sejam legalizados tem relevantes implicações de ordem social, já que é crescente o número de estudantes brasileiros que participam de intercâmbios com instituições estrangeiras de ensino e que realizam cursos de graduação e pós-graduação no exterior. A fim de evitar eventuais problemas relacionados à aceitação do seu pedido de inscrição/matricula junto à instituição estrangeira de ensino, esses estudantes necessitam que os seus documentos escolares sejam legalizados de forma segura e célere. Por esse motivo, caberia avaliar a possibilidade de que o Ministério da Educação (MEC) e/ou as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação sejam credenciadas para a emissão das apostilas referentes a documentos escolares de níveis fundamental, médio e superior, expedidos nos respectivos municípios e estados.

Ao se estudar a viabilidade de essa possibilidade vir a ser posta em prática, caberia, primeiramente, conhecer o posicionamento do MEC sobre o assunto. Nesse sentido, vale assinalar que este ministério, por meio da sua Consultoria Jurídica (Informação/MEC/Conjur/nº58/2004), ao ser consultado pelo MRE sobre a sua competência para declarar a autenticidade de documentos escolares, esclareceu que:

No campo da educação formal, vale registrar que a sistemática da organização da educação nacional brasileira é realizada em três esferas: Sistemas Federal, Estadual e Municipal. Assim, cada um dos sistemas possui competências próprias e concorrentes, entre elas a de expedir os certificados de conclusão dos correspondentes níveis escolares, ver que possuem

competência de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino [...]. Estando à guarda dos Sistemas Estaduais e Municipais a documentação relativa à expedição do certificado e do histórico escolar cabe a eles a declaração de veracidade, validade e autenticidade dos mesmos (grifo nosso).

Ora, a resposta oficial do MEC corrobora a viabilidade dessa proposta, que, ao ser implementada no âmbito da aplicação da Convenção da Apostila no Brasil, representaria um grande avanço em relação ao sistema atualmente utilizado, diminuindo-se de cinco etapas para somente uma o processo de legalização de documentos escolares. Conforme aquele mesmo parecer, atualmente, os “trâmites necessários para a validade de documentos escolares para fins de estudo no exterior” são os seguintes:

1. *carimbo de registro escolar junto à Secretaria de Estado da Educação; reconhecimento de firma em cartório das assinaturas do diretor e secretário de escola;*
2. *carimbo de convalidação junto ao Ministério da Educação;*
3. *carimbo no Departamento de Assistência Consular, junto ao Ministério das Relações Exteriores; e*
4. *legalização junto à embaixada.*

3.4 Manifestações favoráveis à adesão do Brasil

Como já observado, no âmbito das convenções da CHDIP, a Convenção da Apostila, além de ser uma das mais antigas, é aquela com o maior número de ratificações e adesões. Entre

os atuais 104 contratantes, encontram-se todos os países da Europa Ocidental, com quem o Brasil mantém fortes laços históricos e culturais; os Estados Unidos e o Japão, países que concentram as maiores comunidades brasileiras no exterior; e os nossos vizinhos Argentina, Colômbia, Peru, Equador, Uruguai e Venezuela. Por esse motivo e em vista das facilidades burocráticas que o sistema da apostila apresenta em relação ao sistema tradicional de legalização de documentos, o MRE, diretamente ou por meio do Ministério da Justiça, da Presidência da República, do Congresso Nacional e de organizações não governamentais, tem recebido, ao longo dos anos, reiteradas manifestações de outros órgãos públicos e de pessoas físicas e jurídicas, representativas dos mais variados setores da sociedade civil, favoráveis à adesão do Brasil ao referido tratado internacional. Algumas dessas manifestações, apresentadas a seguir, corroboram o entendimento de que há um verdadeiro movimento em favor da adesão do Brasil à Convenção da Apostila:

- a) Palermo, manifestando-se em nome da Confederação Nacional da Indústria (CNI), conclui:

A adesão do Brasil à Convenção do Apostille seria mais um passo no caminho da desburocratização do comércio exterior e dos investimentos internacionais. Ademais, a maior inserção do País na ordem jurídica internacional contribuiria com o fortalecimento da segurança jurídica e por isso aumentaria a competitividade do Brasil no mercado externo. Ao se tornar parte da Convenção da Apostille, o Brasil inquestionavelmente daria mais um passo na direção da integração, da globalização e do incentivo à sua maior participação do comércio internacional (PALERMO, 2005, p. 9).

- b) O Departamento de Negociações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Nota Técnica nº 52/2008/Dieint/Secex/MDIC), posiciona-se:

Pelo propósito que o inspira, o regime definido na Convenção de Apostille parece harmonizar-se com os esforços de desburocratização dos atos civis, podendo beneficiar segmentos amplos da sociedade civil. [...] Cabe registrar que, entre os países signatários, incluem-se alguns de marcante tradição notarial pública (como Argentina, Portugal, França, Espanha e Itália), o que pode denotar opção pela simplificação do processo de legalização de documentos entre países.

- c) A Coordenação Geral de Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (Nota Técnica nº 073/2008/DRCI-SNJ-MJ, § 7º), ao se referir ao Seminário Convenções Processuais da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, observa:

Todo esse trabalho levou-nos a concluir que o tratado em apreço contribuiria muito para a melhoria da cooperação jurídica internacional. A utilização do Certificado Apostille, em substituição à legalização dos documentos por autoridades consulares brasileiras no exterior, seguramente revelaria maior fluxo de documentos estrangeiros para o Brasil, muitas vezes essenciais ao bom exercício da jurisdição nacional.

- d) Rodas e Mônado, ao manifestarem-se sobre as solicitações de emissão de apostila endereçadas o órgão central brasileiro junto à CHDI, esclarecem:

O Brasil, que não é parte da presente convenção, vem sendo objeto de inúmeros pedidos de concessão de apostilles. Com efeito, inúmeras vezes o órgão central brasileiro junto à Conferência da Haia de Direito Internacional Privado foi procurado por brasileiros que necessitam da apresentação de documentos públicos brasileiros no exterior. Os mesmos, informados pelas autoridades estrangeiras da existência da convenção, costumam confundir a função do órgão nacional com a função de autoridade competente a concessão da apostille. Dessa forma, procuram o órgão central, solicitando-lhe que conceda a legalização do documento, obrigando, em consequência, que se proceda ao esclarecimento a respeito da real situação do Brasil, membro da conferência, mas não parte nessa convenção (RODAS; MÔNADO, 2007, p. 275).

- e) A Acta nº 02/2006 da XXV Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul, assinada pelos ministros da Justiça dos Estados partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da República da Bolívia e da República do Chile, declara:

Para fortalecer, intensificar e agilizar a cooperação jurídica em matéria civil e comercial entre os Estados da região, se faz desejável, para os Estados que ainda não o fizeram, impulsionar a aprovação e ratificação ou a adesão, assim como adotar as decisões necessárias para assegurar a efetiva aplicação dos seguintes acordos internacionais:

[...] Convenção Relativa à Supressão da Exigência de Legalização de Documentos Estrangeiros (Apostila), de 1961.

4. Considerações finais

Ao longo deste estudo, foi possível constatar os inúmeros benefícios que a adesão do Brasil à Convenção da Apostila poderá oferecer ao País e aos seus cidadãos. Inicialmente, foi apresentada uma análise crítica do atual sistema de legalização de documentos utilizado pelo Brasil, que possibilitou a identificação do seu principal problema: a inexistência de embasamento legal para que o MRE preste este serviço no Brasil. Trata-se de uma questão importante, relativa à legalidade da prática, que, de imediato, poderia ser sanada com a adesão do País ao referido pacto internacional. De fato, o processo de adesão à Convenção da Apostila, a sua aprovação pelo Congresso Nacional e a sua posterior promulgação, por meio de decreto do presidente da República, fará com que o serviço de legalização de documentos brasileiros deixe de ser um mero ato de “cortesia”, tornando-se uma prática juridicamente embasada em um acordo multilateral firmado pelo País e devidamente incorporado ao seu ordenamento jurídico.

Na sua segunda parte, o trabalho contextualizou a Convenção da Apostila e apresentou os seus objetivos, possibilitando que se estabeleça a confrontação entre o sistema de legalização de documentos por ela proposto e aquele tradicional, ainda praticado pelo Brasil. Verificou-se que, além de maior segurança jurídica, a adesão do Brasil ao sistema de legalização por meio da *apostille* trará evidentes vantagens de ordem prática para as pessoas físicas e jurídicas brasileiras que tenham interesses no exterior e para as estrangeiras que tenham interesses no Brasil. Diante dessas constatações, corroboradas

pelas inúmeras e muito bem fundamentadas manifestações favoráveis, provenientes de particulares e de instituições públicas e privadas, caberia identificar quais seriam os motivos pelos quais o País ainda não decidiu formalizar a sua adesão a esse instrumento internacional, que se encontra em vigor há quase 50 anos.

A leitura das mensagens oficiais do MRE endereçadas a parlamentares, instituições públicas e privadas, e particulares que questionam os motivos pelos quais o Brasil ainda não se incorporou à Convenção da Apostila permite verificar que o ministério, ao reconhecer os benefícios a serem introduzidos pela adesão, justifica-se, alegando que ainda não dispõe da estrutura necessária para assumir a responsabilidade de órgão brasileiro emissor da apostila. Argumenta, ainda, que haveria diminuição da receita proveniente da renda consular, uma vez que, como já mencionado, uma das suas principais fontes, os emolumentos cobrados pela legalização de documentos estrangeiros, deixaria de ser arrecadada pelas repartições consulares localizadas em países partes da convenção².

Quanto à primeira justificativa, caberia primeiramente indagar quais seriam as dificuldades de ordem estrutural a que o ministério se refere: instalações inadequadas, falta de pessoal capacitado, dificuldades para o desenvolvimento do *software* para o registro e a emissão eletrônica da apostila? Ora, embora não haja previsão legal para que desempenhe, no Brasil, a função de legalizar documentos brasileiros a serem apresentados no

2 Ver Anexos A e B.

exterior, o MRE oferece esse serviço há vários anos e, por esse motivo, já dispõe de uma estrutura montada para esse fim (instalações, pessoal, computadores). Como já visto, bastaria que, fazendo uso dessa mesma estrutura, o Setor de Legalização de Documentos da Sere e os setores de legalização dos escritórios regionais, em vez de aporem um carimbo de legalização no documento, emitam o certificado da apostila. Vale ressaltar que o atual carimbo de legalização utilizado pelo MRE e a *apostille* têm basicamente a mesma função: comprovar a autenticidade da assinatura aposta em um documento.

No que respeita à eventual necessidade de desenvolvimento de programas informáticos, cumpre assinalar não haver impedimento a que os países contratantes procedam ao registro e à emissão da apostila manualmente. Não obstante, os países partes são estimulados pela CDHIP a utilizar o serviço informatizado, que facilita o registro e o controle da autenticidade das apostilas emitidas. Por esse motivo, a CDHIP disponibiliza, gratuitamente, um *software* desenvolvido especificamente para esse fim.

Caberia, ainda, verificar se a diminuição da renda consular arrecadada no exterior seria um argumento plausível para se justificar a não adesão do Brasil à Convenção da Apostila. Será que essa diminuição seria realmente significativa no contexto dos recursos financeiros colocados à disposição do MRE? Será que esse argumento seria sustentável diante dos inúmeros benefícios que a adesão à Convenção da Apostila traria ao País e a seus cidadãos? Outrossim, há que se ter presente que os Estados partes são livres para decidir se o serviço de emissão

da apostila será ou não prestado mediante pagamento de emolumentos e, em caso positivo, poderão definir livremente, segundo os seus parâmetros internos, qual o valor ser cobrado. Por esse motivo, caso o governo brasileiro julgue conveniente, a perda de arrecadação referente à legalização de documentos no exterior poderia ser plenamente compensada com os recursos a serem arrecadados com a emissão da apostila.

À luz dessas constatações, pode-se concluir que existem elementos suficientes que justificariam a criação de um grupo de trabalho, com representantes da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) e dos demais setores competentes da Sere, a fim de que sejam analisadas criteriosamente todas as implicações jurídicas, orçamentárias e operacionais relacionadas à eventual adesão do Brasil à Convenção da Apostila e à forma como será posta em prática no nosso País.

Do grupo de trabalho, no âmbito da SGEB, poderiam participar representantes da área temática: a Coordenação Geral de Planejamento e Integração Consular (CGPC), responsável pelo planejamento das ações institucionais voltadas ao aperfeiçoamento e à integração do serviço consular brasileiro, notadamente aquelas relacionadas à sua informatização, e o Setor de Legalização de Documentos e Rede Consular Estrangeira (SLRC), unidade responsável pelos assuntos relativos à legalização de documentos no Brasil e no exterior; a Divisão de Assistência Consular (DAC), pois o tema relaciona-se à prática de atos notariais, afetos a essa divisão; a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, já que se estudará a

adesão do Brasil a uma convenção da CDHIP, inserida por este organismo internacional no conjunto de convenções relativas à processo civil internacional; a DAI, que terá a responsabilidade de encaminhar a proposta de adesão à Presidência da República, para posterior apreciação do Congresso Nacional. Além das citadas unidades da SGEB, poderiam ser convidadas a integrar o grupo de trabalho a Conjur, que poderá emitir parecer sobre os aspectos normativos relacionados à incorporação do tratado ao direito interno brasileiro, já analisados nesta monografia, e a Coordenação de Orçamento e Finanças (COF), por meio do Setor de Renda Consular, que analisaria os possíveis impactos na arrecadação de emolumentos consulares.

Além de analisar a conveniência de o Brasil aderir à Convenção da Apostila, o grupo de trabalho teria como principal objetivo definir se a emissão e o registro dos certificados das apostilas deveria ou não ficar sob a responsabilidade do MRE, ou se outros atores, como aqueles mencionados no subcapítulo 2.3.3, deveriam ser chamados a debater sobre o tema. Nesse caso, outro grupo de trabalho, composto por representantes do MRE e de outros órgãos e instituições, poderia ser criado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODAS, João Grandino; MÔNADO, Gustavo Ferraz de Campos. *Conferência da Haia de Direito Internacional Privado: a participação do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.

SILVA, de Plácido. *Vocabulário jurídico*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VALLADÃO, Haroldo. *Material de Classe de Direito Internacional Privado: Direito Intertemporal, Introdução e História do Direito*. 11. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

Outras publicações

PALERMO, Tatiana Lipovetskaia. *Convenção do apostille: um passo no caminho da desburocratização do comércio exterior*. Brasília: CNI, 2005.

RESEK, José Francisco. Parlamento e tratados: o modelo constitucional do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 162, pp. 121-148, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/952>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

HCCH. Hague Conference on Private International Law. *How to join and implement the Hague Apostille Convention: Brief Implementation Guide*. Hague: HCCH, 2011. Disponível em: <<http://www.hcch.net/upload/guide12e.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. *Cartilha sobre legalização de documentos*. Brasília, 2010.

Documentos consultados nos arquivos da Divisão de Assistência Consular (DAC)

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota Circular Sere/DAC nº 31/2002, às missões diplomáticas acreditadas junto ao governo brasileiro.

BRASIL. Ministério da Educação. Informação/MEC/Conjur/nº 58/2004, da Consultoria Jurídica.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Embaixada do Brasil em Berlim. TEL nº 1.287, de 17 de agosto 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Departamento de Negociações Internacionais. Nota Técnica nº 52/2008/Dieint/Secex/MDIC.

BRASIL. Ministério da Justiça. Coordenação Geral de Cooperação Jurídica. Nota Técnica nº 73/2008/DRCI-SNJ-MJ.

MERCADO COMUM DO SUL. Reunião de Ministro da Justiça. Acta nº 02/2006, da XXV.

Legislação consultada

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LIN). *Diário Oficial da União*, 9 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Decreto nº 61.078, de 26 de julho de 1967. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. *Diário Oficial da União*, 28 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1973. Republicada no DOU de 16 set. 1975 (Suplemento), de acordo com o Artigo 2º da Lei nº 6.216, de 1975, com as alterações advindas das Leis nºs 6.140, de 28 de novembro de 1974, e 6.216, de 30 de junho de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm>. Acesso em: 1º jul. 2012.

_____. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o Artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm>. Acesso em: 8 jul. 2012.

BRASIL. Decreto nº 1.476, de 2 de maio de 1995. Promulga o Tratado Relativo à Cooperação Judiciária e ao Reconhecimento e Execução de Sentenças em Matéria Civil, entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana, de 17 de outubro de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 maio 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1476.htm>. Acesso em: 14 jul. 2012.

_____. Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000. Promulga o Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28 de maio de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3598.htm>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRASIL. Acordo, por troca de notas, sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, de 16 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 abr. 2004. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_91>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 7 jul. 2012.

BRASIL. Decreto nº 84.451, de 31 de janeiro de 1980. Dispõe sobre os atos notariais e de registro civil do serviço consular brasileiro. *Diário Oficial da União*, 1º fev. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D84451.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 457, de 2 de agosto de 2010. Dispõe sobre a aprovação do Manual do Serviço

Consular e Jurídico (MSCJ), a criação da Comissão Permanente de Revisão do MSCJ e a criação do Curso de Especialização em Assuntos Consulares. *Boletim de Serviço nº 149*, Brasília, DF, 5 ago. 2010. Disponível em: <<https://intratec.itamaraty.gov.br/consular/manual-do-servico-consular>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resolução nº 9, de 4 de maio de 2005, do Superior Tribunal de Justiça. *Diário da Justiça*, Brasília, 10 maio 2005. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/handle/26501/1436>>. Acesso em: 1º jul. 2012.

APÊNDICE A – Valores cobrados por embaixadas e consulados estrangeiros pela “consularização” de documentos brasileiros³

	País	Valor		País	Valor
1	Honduras	150,00	25	Irlanda	55,00-103,85
2	Romênia	130,00	26	Alemanha	51,93
3	Estados Unidos	100,84	27	Colômbia	50,65
4	Nova Zelândia	100,00	28	França	46,63
5	Áustria	99,20	29	Bulgária	45,00-69,00
6	Reino Unido	99,00	30	Sérvia	45,00
7	Belarus	88,19	31	Austrália	43,00
8	Uruguai	87,00	32	China	41,00
9	Costa Rica	80,68	33	El Salvador	40,34
10	Omã	80,00	34	Suriname	40,00
11	México	77,00	35	Croácia	38,00
12	Polônia	76,00	36	Portugal	38,00
13	Albânia	75,59	37	Turquia	36,00
14	Finlândia	75,00	38	Eslovênia	34,00
15	Hungria	74,00	39	Cabo Verde	31,83
16	Noruega	70,00	40	Suécia	30,00
17	Rússia	68,00	41	Espanha	26,75
18	Peru	66,00	42	Eslováquia	25,00-86,85
19	Países Baixos	65,11-156,00	43	Armênia	24,24
20	Índia	64,00	44	Israel	23,00
21	Ucrânia	64,00	45	Equador	20,17
22	Panamá	60,59	46	Trinidad e Tobago	8,00
23	Dinamarca	60,00	47	Coreia	7,00-30,25
24	República Tcheca	60,00	48	Geórgia	6,05

³ Valores, em reais, atualizados até setembro de 2012, referentes somente a países que fazem parte da Convenção da Apostila da Haia de 1963. Com a adesão brasileira a essa convenção, aqueles que necessitem legalizar documentos deixarão de ter esse ônus.

ANEXOS

ANEXO A – Mensagem Oficial da Afepa nº 123, de 14 de junho de 2009, endereçada ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, com resposta à consulta sobre os motivos da não adesão do Brasil à Convenção da Apostila

Do Ministério das Relações Exteriores em 14/07/2009
A Sua Excelência o Senhor
Senador Eduardo Azeredo
Presidente da Comissão de
Relações Exteriores e Defesa
Nacional
Senado Federal

EMAIL=scomcre@senado.gov.br
CARAT=Ostensivo
PRIOR=Normal
DISTR=AFEPA/DAC
DESCR=PARL
CATEG=MG
//

Assuntos Parlamentares. Senado
Federal. Convenção de Haia de
Direito Internacional Privado,
de 5 de outubro de 1961.
Resposta a consulta.
//

Nr. 00123

Senhor Senador,
Faço referência ao Ofício nº 80/2009 - CRE, pelo qual Vossa
Excelência consulta sobre a possibilidade de adesão do
Brasil à Convenção da Haia relativa à Supressão da
Exigência de Legalização de Documentos Públicos
Estrangeiros, de 5 de outubro de 1961, também conhecida
como "Apostille da Convenção da Haia".

2. A respeito, informo que a questão tem sido avaliada
periodicamente pelo Itamaraty e que todas as análises
feitas até o momento confirmam a posição inicial de que não
seria do interesse brasileiro, por ora, aderir ao
instrumento e assumir os compromissos decorrentes. O motivo
principal seria a relação custo-benefício da iniciativa,
com a dispensa de legalização consular recíproca com grupo
ainda reduzido de países e as onerosas adaptações que a
Parte brasileira teria de fazer, de modo a cumprir as
exigências do instrumento.

Escopo do Acordo

ANEXO A

(continua)

3. A chamada "apostila" é formalidade emitida sobre documento público, que certifica sua autenticidade ao reconhecer a firma do signatário que proferiu o ato, a qualidade em que foi emitido e, eventualmente, a autenticidade do selo ou carimbo que conste do mesmo.

A "apostila" é emitida pela autoridade competente do Estado do qual o documento é originário. As normas da convenção estipulam, portanto, que os documentos expedidos em um Estado-Parte têm validade em outro, quando legalizados no primeiro, pelo órgão designado por aquele país. Ou seja, o instrumento não prevê isenção completa de legalização, mas apenas da segunda etapa, que é a legalização consular.

4. A aposição da "apostila" encontra-se prevista no Artigo 3º da Convenção, e aplica-se apenas a documentos públicos que se destinam a apresentar nos países que aderiram à referida Convenção, que não conta com adesão universal. Até julho de 2009, 57 países aderiram ao instrumento. Desse modo, sua implementação requer a distinção constante e cuidados, por parte dos funcionários competentes dos órgãos de legalização, dos documentos que requerem legalização consular daqueles que estão isentos.

b) Adaptações requeridas para os Estados-Partes

5. A eventual aplicação do instrumento no Brasil requereria a designação de autoridade central (art. 6º). Para o Itamaraty, o trabalho de legalização seria mantido em Brasília e nos Escritórios Regionais, com critérios mais rigorosos, inclusive para a recuperação ágil de informações (art. 7º). Tais obrigações demandariam a instalação de programas de informática específicos, ainda não disponíveis, e treinamento das equipes.

Iniciativas bilaterais

6. Em vista das dificuldades mencionadas, optou-se por negociar acordos bilaterais. O primeiro do gênero foi assinado com a França, em 28 de maio de 1996 - Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa -, em vigor desde setembro de 2000. O instrumento dispensa a legalização consular de todos os documentos públicos.

7. O Itamaraty está ciente das inúmeras demandas recebidas nos últimos meses sobre a isenção de necessidade de legalização de documentos destinados a instruir processos de aquisição de nacionalidade italiana por parte de nacionais brasileiros italo descendentes. Nessas condições, estão em estudo eventuais soluções para a questão.

ANEXO A

(fim)

Cordialmente,

Gladys Ann Garry Facó

Embaixadora

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e
Parlamentares

ANEXO B – Despacho ao Memorandum Afepa 163, de 31 de agosto de 2007, com a resposta da DAC à consulta formulada por parlamentar

Arquivar em Legado

DESPACHO AO MEMO AFEPA 163, DE 31 DE AGOSTO DE 2007

Ao Senhor DCS.

1. O Itamaraty vem estudando a possibilidade de aderir à Convenção da Haia Relativa à Supressão de Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros de 1961.

2. Caso o Brasil aderisse à Convenção, os documentos estrangeiros, para terem validade no Brasil, deveriam ser legalizados nos países onde foram expedidos, junto ao órgão designado para esse fim por aqueles países, e não necessitariam da legalização feita pelas Embaixadas ou Consulados brasileiros nas respectivas jurisdições. Já os documentos expedidos no Brasil destinados a produzirem efeitos no exterior seriam legalizados pelo Itamaraty, que é o órgão responsável por esse tipo de atividade, e tampouco precisariam ser legalizados pela representações dos países aos quais se destinam.

3. Conforme se pode depreender, a Convenção elimina para os países parte a etapa da legalização consular. É do interesse do Brasil aderir aos seus termos, no interesse da simplificação dos procedimentos atualmente existentes.

4. Cabe, no entanto, ter presente que o processo de adesão é complexo. Para que seja aplicada no Brasil, a Convenção deverá ser aprovada pelo Congresso Nacional e, posteriormente, promulgada presidencial. Porém, antes de que isso ocorra, são necessários estudos sobre o impacto que tal iniciativa terá na renda consular, que será sensivelmente reduzida, bem como sobre as modificações que terão de ser efetuadas na legislação brasileira atual, segundo a qual todos os documentos estrangeiros, para que tenham eficácia no Brasil, devem ser consularizados (Decreto 84.451, de 31/01/1980 e outras leis específicas).

5. Além dos aspectos citados no parágrafo anterior, a implementação da Convenção exigirá também amplas alterações estruturais e operacionais nas rotinas do Ministério das Relações Exteriores. A legalização de documentos no MRE exigirá, em obediência aos requisitos da Convenção, a utilização de software específico e a alocação de funcionários especializados, não disponíveis atualmente. Presume-se que tais condições possam ser atendidas na medida em que se consolidar o processo de modernização ORA EM CURSO da área consular e jurídica do Itamaraty, que inclui extensa reformulação das rotinas existentes.

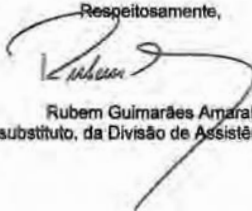
6. Quanto à possibilidade de celebração de acordo de dispensa total de legalizações com a Itália, nada obsta que seja feita proposta nesse sentido ao lado italiano. Cumpre, no entanto, ressaltar, com base na experiência adquirida e na prática consular atual, que acordos desse tipo têm causado mais transtornos aos que dele se beneficiariam do que os almejados benefícios. De fato, a burocracia referente à legalização de documentos destinados ao exterior apresenta-se hoje como um procedimento de tal forma consolidado que são

ANEXO B

(fim)

multas as resistências a serem vencidas antes de se chegar à sua eliminação,
ainda que parcial.

Respeitosamente,



Rubem Guimarães Amaral
Chefe, substituto, da Divisão de Assistência Consular

Em 17/03/2008

ANEXO C – Texto, em português, da Convenção Relativa à Supressão da Exigência da Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros⁴

12. Convenção Relativa à Supressão da Exigência da Legalização dos Actos Públicos Estrangeiros

Os Estados signatários da presente Convenção, desejando suprimir a exigência da legalização diplomática ou consular dos actos públicos estrangeiros, resolveram celebrar uma convenção com aquela finalidade e concordaram com as disposições seguintes:

Artigo 1º

A presente Convenção aplica-se aos actos públicos lavrados no território de um dos Estados contratantes e que devam ser apresentados no território de outro Estado contratante.

São considerados como actos públicos para os efeitos da presente Convenção:

- a) os documentos provenientes de uma autoridade ou de um funcionário dependentes de qualquer jurisdição do Estado, compreendidos os provenientes do Ministério Público, de um escrivão de direito ou de um oficial de diligências;
- b) os documentos administrativos;
- c) os actos notariais;
- d) as declarações oficiais tais como menções de registo, vistos para data determinada e reconhecimento de assinatura, inseridos em actos de natureza privada.

Todavia, a presente Convenção não se aplica:

- a) aos documentos elaborados pelos agentes diplomáticos ou consulares;
- b) aos documentos administrativos relacionados directamente com uma operação comercial ou aduaneira.

⁴ Versão obtida no sítio oficial da CHDI. Disponível em: <<http://www.hcch.net/upload/portuguese.html>>, onde também poderá ser encontrada a versão original, no idioma inglês. A tradução foi efetuada pela CHDIP conforme o português de Portugal. Na tradução oficial brasileira, a palavra de língua inglesa *document*, normalmente, deverá ser traduzida como “documento” e não como “acto”.

Artigo 2º

Cada um dos Estados contratantes dispensará a legalização dos actos aos quais se aplica a presente Convenção e que devam produzir os seus efeitos no seu território. A legalização, no sentido da presente Convenção, apenas abrange a formalidade pela qual os agentes diplomáticos ou consulares do país sobre cujo território o acto deve produzir os seus efeitos reconhecem a assinatura, a qualidade em que o signatário do acto actuou e, sendo caso disso, a autenticidade do selo ou do carimbo que constam do acto.

Artigo 3º

A única formalidade que pode ser exigida para atestar a veracidade da assinatura, a qualidade em que o signatário do acto actuou e, sendo caso disso, a autenticidade do selo ou do carimbo que constam do acto consiste na aposição da apostila definida no Artigo 4º, passada pela autoridade competente do Estado donde o documento é originário.

Todavia, a formalidade mencionada na alínea precedente não pode ser exigida se as leis, os regulamentos, os costumes que vigorem no Estado onde se celebrou o acto, ou um acordo entre dois ou mais Estados contratantes afastem, simplifiquem ou dispensem o acto da legalização.

Artigo 4º

A apostila prevista no Artigo 3º, alínea primeira, será aposta sobre o próprio acto ou numa folha ligada a ele e deve ser conforme ao modelo anexo a esta Convenção.

A apostila pode, todavia, ser redigida na língua oficial da autoridade que a passa. As menções que figuram na mesma podem também ser redigidas num segundo idioma. O título “Apostila (Convenção da Haia de 5 de Outubro de 1961)” deverá ser escrito em língua francesa.

Artigo 5º

A apostila será passada a requerimento do signatário ou de qualquer portador do acto.

Devidamente preenchida, a apostila atestará a veracidade da assinatura, a qualidade em que agiu o signatário do acto e, sendo caso disso, a autenticidade do selo ou do carimbo que constam do acto.

A assinatura, o selo ou carimbo que figurarem sobre a apostila são dispensados de qualquer reconhecimento.

Artigo 6º

Cada Estado contratante designará as autoridades, determinadas pelas funções que exercem, às quais é atribuída competência para passar a apostila prevista no Artigo 3º, alínea primeira.

Esta designação será notificada, por cada Estado contratante, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos no momento do depósito do respectivo instrumento de ratificação, adesão ou declaração de extensão. O referido Ministério será ainda notificado de todas as modificações que ocorrerem na designação daquelas autoridades.

Artigo 7º

Cada uma das autoridades designadas de acordo com o prescrito no Artigo 6º deve ter um registo ou um ficheiro no qual se anotarão as apostilas emitidas indicando:

- a) o número de ordem e a data da apostila;
- b) o nome do signatário do acto público e a qualidade em que agiu ou, no caso dos actos não assinados, a indicação da autoridade que os selou ou carimbou.

A pedido de qualquer interessado a autoridade que passou a apostila é obrigada a verificar se as indicações contidas na apostila correspondem às constantes do registo ou do ficheiro.

Artigo 8º

Sempre que entre dois ou mais Estados contratantes exista um tratado, convenção ou acordo contendo disposições que fazem depender o reconhecimento da assinatura, do selo ou carimbo do cumprimento de certas formalidades, a presente Convenção derroga-os apenas se aquelas formalidades forem mais rigorosas do que as previstas nos Artigos 3º e 4º

Artigo 9º

Cada Estado contratante tomará as providências que julgar necessárias para evitar que os seus agentes diplomáticos ou consulares procedam a legalizações nos casos em que a presente Convenção as dispensa.

Artigo 10º

A presente Convenção fica aberta à assinatura dos Estados representados na 9ª sessão da Conferência da Haia do Direito Internacional Privado, e bem assim à assinatura por parte da Irlanda, Islândia, Liechtenstein e Turquia.

A Convenção será ratificada e os instrumentos de ratificação serão depositados no Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos.

Artigo 11

A presente Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia após o depósito do terceiro instrumento de ratificação previsto no Artigo 10º, alínea segunda.

A Convenção entrará em vigor, para cada Estado signatário que a ratifique posteriormente, no sexagésimo dia após o depósito do respectivo instrumento de ratificação.

Artigo 12

Qualquer Estado, além dos previstos no Artigo 10º, poderá aderir à presente Convenção, depois de a mesma ter entrado em vigor, nos termos do Artigo 11, alínea primeira. O instrumento de adesão será depositado no Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos.

A adesão apenas produzirá efeitos nas relações entre o Estado aderente e os restantes Estados contratantes se estes, nos seis meses posteriores à recepção da notificação prevista no Artigo 15, alínea d), não se tiverem oposto à adesão. Em caso de oposição deverá a mesma ser notificada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos.

A Convenção entrará em vigor entre o Estado aderente e aqueles que se não tiverem oposto à adesão, no sexagésimo dia após ter expirado o prazo de seis meses mencionado na alínea precedente.

Artigo 13

Qualquer Estado, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, poderá declarar que a presente Convenção se aplicará ao conjunto dos territórios que ele representa no plano internacional, ou a um ou mais de entre eles. Esta declaração terá efeito a partir do momento da entrada em vigor da Convenção relativamente ao Estado em causa.

Mais tarde, toda a extensão desta natureza será comunicada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos.

Quando a declaração da extensão for feita por um Estado que tenha assinado e ratificado a presente Convenção, esta entrará em vigor para os territórios visados por aquela nos prazos previstos pelo Artigo 11. Quando a declaração de extensão for feita por um Estado que tenha aderido à Convenção, esta entrará em vigor relativamente aos territórios visados por aquela nos prazos e condições previstos pelo Artigo 12.

Artigo 14

A presente Convenção terá a duração de cinco anos a partir da data da sua entrada em vigor, nos termos do Artigo 11, alínea primeira, mesmo para os Estados que a tenham ratificado ou a ela tenham aderido posteriormente.

A Convenção considerar-se-á como prorrogada tacitamente por períodos de cinco anos, salvo denúncia.

A denúncia será notificada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, pelo menos seus meses antes de expirado o prazo de cinco anos acima referido.

A denúncia poderá limitar-se a alguns dos territórios aos quais se aplica a Convenção.

A denúncia apenas produzirá efeitos relativamente ao Estado que tenha feito a respectiva notificação. A Convenção continuara em vigor relativamente aos restantes Estados contratantes.

Artigo 15

O Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos notificará os Estados a que se refere o Artigo 10º e bem assim os Estados aderentes nos termos do Artigo 12 do seguinte:

- a) as notificações a que se refere o Artigo 6º, alínea segunda;
- b) as assinaturas e ratificações a que se refere o Artigo 10º;
- c) a data a partir da qual a presente Convenção entrará em vigor de acordo com o disposto no Artigo 11, alínea primeira;
- d) as adesões e oposições previstas pelo Artigo 12 e a data a partir da qual as adesões entrarão em vigor;
- e) as extensões previstas pelo Artigo 13 e a data a partir da qual elas produzirão efeito;
- f) as denúncias previstas pelo Artigo 14, alínea terceira.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados, assinarem a presente Convenção.

Feita na Haia, em 5 de Outubro de 1961, em francês e inglês, fazendo fé o texto francês em caso de divergência entre

os dois textos, num só exemplar, que será depositado nos arquivos do Governo dos Países Baixos, e com base no qual uma cópia certificada conforme ao original será remetida, pela via diplomática, a cada um dos Estados representados na 9ª sessão da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, e bem assim à Irlanda, Islândia, Liechtenstein e Turquia.

Anexo à Convenção (A apostila terá a forma de um quadrado com, pelo menos, 9 cm de lado) Apostila (Convention de La Haye du 5 octobre 1961)

1. País (*Pays*): ...

Este documento público (*Le présent act public*)

2. foi assinado por (*a été signé par*) ...

3. agindo na qualidade de (*agissant en qualité de*) ...

4. e tem o selo ou carimbo de (*est revêtu sceau/timbre de*) ...

Reconhecido (*Attesté*)

5. em (*à*) ... 6. a (*le*) ...

7. por (*par*) ...

8. sob o nº (*sous n°*) ...

9. selo/carimbo (*sceau/timbre*):

10. Assinatura (*Signature*): ...

[Nota: este texto tem carácter meramente informativo e não dispensa a consulta do diploma original, conforme publicado no Diário da República]

ANEXO D – Lista com os 104 países partes da Convenção da Apostila da Haia de 1963⁵

(continua)

States	R/A/Su	Type	EIF
Países-membros da CHDI	Data da ratificação (R), adesão (A) ou sucessão (Su)	Tipo	Data da entrada em vigor para o país
1. Albânia	3/9/2003	<u>A</u>	9/5/2004
2. Argentina	8/5/1987	A	18/2/1988
3. Austrália	11/7/1994	A	16/3/1995
4. Áustria	14/11/1967	R	13/1/1968
5. Belarus	16/6/1992	<u>Su</u>	31/5/1992
6. Bélgica	11/12/1975	R	9/2/1976
7. Bósnia e Herzegovina	23/8/1993	<u>Su</u>	6/3/1992
8. Bulgária	1/8/2000	A	29/4/2001
9. República Popular da China	Aplica-se somente aos territórios de Hong Kong e Macau	<u>C</u>	25/4/1965 (HK) 4/2/1969 (MC)
10. Costa Rica	6/4/2011	A	14/12/2011
11. Croácia	23/4/1993	<u>Su</u>	8/10/1991
12. Chipre	26/7/1972	A	30/4/1973
13. República Tcheca	23/6/1998	A	16/3/1999
14. Dinamarca	30/10/2006	R	29/12/2006
15. Equador	2/7/2004	A	2/4/2005
16. Estônia	11/12/2000	A	30/9/2001
17. Finlândia	27/6/1985	R	26/8/1985
18. França	25/11/1964	R	24/1/1965
19. Geórgia	21/8/2006	<u>A</u>	14/5/2007
20. Alemanha	15/12/1965	R	13/2/1966
21. Grécia	19/3/1985	R	18/5/1985
22. Hungria	18/4/1972	A	18/1/1973
23. Islândia	28/9/2004	R	27/11/2004

⁵ Informações obtidas sítio oficial da CHDI. Disponível em: <http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=41>. Acesso em: 18 set. 2012.

ANEXO D

(continua)

States	R/A/Su	Type	EIF
24. Índia	26/10/2004	<u>A</u>	14/7/2005
25. Irlanda	8/1/1999	R	9/3/1999
26. Israel	11/11/1977	A	14/8/1978
27. Itália	13/12/1977	R	11/2/1978
28. Japão	2/5/1970	R	27/7/1970
29. Korea, Republic of	25/10/2006	A	14/7/2007
30. Letônia	11/5/1995	A	30/1/1996
31. Lituânia	5/11/1996	A	19/7/1997
32. Luxemburgo	4/4/1979	R	3/6/1979
33. Malta	12/6/1967	A	3/3/1968
34. Mauritius	20/12/1968	<u>Su</u>	12/3/1968
35. México	1º/12/1994	A	14/8/1995
36. Mônaco	24/4/2002	A	31/12/2002
37. Montenegro	30/1/2007	<u>Su</u>	3/6/2006
38. Netherlands	9/8/1965	R	8/10/1965
39. Nova Zelândia	7/2/2001	A	22/11/2001
40. Noruega	30/5/1983	R	29/7/1983
41. Panamá	30/10/1990	A	4/8/1991
42. Peru	13/1/2010	<u>A</u>	30/9/2010
43. Polônia	19/11/2004	A	14/8/2005
44. Portugal	6/12/1968	R	4/2/1969
45. Romênia	7/6/2000	A	16/3/2001
46. Federação Russa	4/9/1991	Su	31/5/1992
47. Sérvia	26/4/2001	<u>Su</u>	27/4/1992
48. Eslováquia	6/6/2001	A	18/2/2002
49. Eslovênia	8/6/1992	<u>Su</u>	25/6/1991
50. África do Sul	3/8/1994	A	30/4/1995
51. Espanha	27/7/1978	R	25/9/1978
52. Suriname	29/10/1976	<u>Su</u>	25/11/1975
53. Suécia	2/3/1999	R	1º/5/1999
54. Suíça	10/1/1973	R	11/3/1973
55. Macedônia	20/9/1993	<u>Su</u>	17/11/1991

ANEXO D

(continua)

States	R/A/Su	Type	EIF
56. Turquia	31/7/1985	R	29/9/1985
57. Ucrânia	2/4/2003	<u>A</u>	22/12/2003
58. Reino Unido e Irlanda do Norte	21/8/1964	R	24/1/1965
59. Estados Unidos	24/12/1980	A	15/10/1981
60. Uruguai	9/2/2012	A	14/10/2012
61. Venezuela	1º/7/1998	A	16/3/1999
62. Andorra	15/4/1996	A	3/12/1996
63. Antígua e Barbuda	1º/5/1985	<u>Su</u>	1/11/1981
64. Armênia	19/11/1993	A	14/8/1994
65. Azerbaijão	13/5/2004	<u>A</u>	2/3/2005
66. Bahamas	30/4/1976	<u>Su</u>	10/7/1973
67. Barbados	11/8/1995	<u>Su</u>	30/11/1966
68. Belize	17/7/1992	A	11/4/1993
69. Botsuana	16/9/1968	<u>Su</u>	30/9/1966
70. Brunei Darussalam	23/2/1987	A	3/12/1987
71. Cabo Verde	7/5/2009	A	13/2/2010
72. Colômbia	27/4/2000	A	30/1/2001
73. Ilhas Cook	13/7/2004	A	30/4/2005
74. Dominica	22/10/2002	<u>Su</u>	3/9/1978
75. República Dominicana	12/12/2008	<u>A</u>	3/8/2009
76. El Salvador	14/9/1995	A	31/5/1996
77. Fiji	29/3/1971	<u>Su</u>	10/10/1970
78. Granada	17/7/2001	A	7/4/2002
79. Honduras	20/1/2004	A	30/9/2004
80. Cazaquistão	5/4/2000	A	30/1/2001
81. Quirguistão	15/11/2010	<u>A</u>	31/7/2011
82. Lesoto	24/4/1972	<u>Su</u>	4/10/1966
83. Libéria	24/5/1995	<u>A</u>	8/2/1996
84. Liechtenstein	19/7/1972	R	17/9/1972
85. Malawi	24/2/1967	A	2/12/1967
86. Ilhas Marshall	18/11/1991	A	14/8/1992
87. Mongólia	2/4/2009	<u>A</u>	31/12/2009

ANEXO D

(fim)

States	R/A/Su	Type	EIF
88. Namíbia	25/4/2000	A	30/1/2001
89. Nicarágua	7/9/2012	A	14/5/2013
90. Niue	10/6/1998	A	2/3/1999
91. Omã	12/5/2011	A	30/1/2012
92. República da Moldova	19/6/2006	<u>A</u>	16/3/2007
93. São Cristóvão e Névis	26/2/1994	A	14/12/1994
94. Santa Lúcia	5/12/2001	A	31/7/2002
95. São Vicente e Granadinas	2/5/2002	<u>Su</u>	27/10/1979
96. Samoa	18/1/1999	A	13/9/1999
97. San Marino	26/5/1994	A	13/2/1995
98. São Tome e Príncipe	19/12/2007	A	13/9/2008
99. Seychelles	9/6/1978	A	31/3/1979
100. Suazilândia	3/7/1978	<u>Su</u>	6/9/1968
101. Tonga	28/10/1971	<u>Su</u>	4/6/1970
102. Trinidad e Tobago	28/10/1999	A	14/7/2000
103. Uzbequistão	25/7/2011	<u>A</u>	15/4/2012
104. Vanuatu	1º/8/2008	<u>Su</u>	30/7/1980

O ESFORÇO BRASILEIRO DE AMPLIAÇÃO DA REDE CONSULAR: O PAPEL DO TREINAMENTO DO PESSOAL NÃO DIPLOMÁTICO

Marizete Gouveia Damasceno

Sumário: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Explorando possibilidades; 4. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

Quando ainda em campanha eleitoral, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva incluiu em suas propostas de governo a melhoria das condições de vida de brasileiros residentes no exterior, conforme expressa em sua “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa” (SILVA, 2002). Prestes a terminar seu mandato, o presidente dirigiu-se à comunidade brasileira no exterior por ocasião da data nacional e, fazendo referência àquela carta, afirma que “estou feliz em constatar que os

compromissos então assumidos foram plenamente cumpridos” (SILVA, 2010).

Não resta dúvida que muito foi alcançado dentro do plano da Reforma Consular. Silva (2010) cita, por exemplo, as ações realizadas, o que aqui se insere na definição do esforço brasileiro de ampliação da rede consular e da assistência às comunidades brasileiras no exterior:

Criamos no Itamaraty uma unidade para implementar ações para oferecer atendimento adequado aos emigrados brasileiros. Com isso, foi possível fortalecer os Conselhos de Cidadãos no exterior, implantar programas de regularização migratória na América do Sul e assinar acordos previdenciários com grande número de países. No Japão, inauguramos a Casa do Trabalhador Brasileiro em caráter experimental e lançamos projeto-piloto para permitir saque do FGTS. Melhoramos o atendimento aos brasileiros no exterior com a informatização e a reforma do sistema consular, inclusive para a prestação de serviços nas áreas de educação, previdência, trabalho, saúde e cultura.

Essas ações derivam também de processo de consulta permanente que estabelecemos com nossas comunidades no exterior. Abrimos diferentes canais de comunicação direta, como o Portal Consular, o Portal das Comunidades, e a Ouvidoria Consular, que recebe todo tipo de sugestões e críticas para aprimorarmos o serviço. Mais importante, lançamos o processo das “Conferências Brasileiros no Mundo” e, em junho passado, promulguei o Decreto no. 7214, que estabelece diretrizes para uma política governamental voltada aos brasileiros no

exterior. Com ele foi instituída a “Ata Consolidada” de reivindicações da comunidade e criado um Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior.

Esses representantes, eleitos pelas próprias comunidades no exterior, tomarão posse em dezembro, no Rio de Janeiro, por ocasião da III Conferência Brasileiros no Mundo. Estou certo de que, com a sua colaboração, o trabalho da Conferência adquirirá maior eficácia e dinamismo, com melhor articulação em defesa dos direitos dos brasileiros que vivem fora do país.

Em 2007, o chanceler solicitou “atenção redobrada ao atendimento consular, procurando com todo empenho assegurar a cordialidade, a qualidade e a rapidez que os cidadãos esperam nos serviços prestados por uma instituição como o Itamaraty” (Circel Nr. 6537/2007), dirigindo o pedido às chefias da SERE e dos Postos no Exterior e também a todos os servidores.

Entretanto, nota-se que, na recente história do desenvolvimento de propostas específicas para contemplar a comunidade de brasileiros no exterior, a capacitação das pessoas que trabalham na linha de frente do atendimento das comunidades brasileiras nos Consulados e nos setores consulares das Embaixadas carece de desenvolvimento mais ágil de propostas. No entender da autora, o contínuo treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é elemento básico dentro do contexto da ampliação e modernização do atendimento consular brasileiro.

Assim, o presente trabalho enfatiza a importância, e consequentemente a necessidade, do treinamento continuado dos servidores não diplomáticos do Serviço Consular brasileiro.

Em um primeiro momento, faz-se uma revisão da definição de treinamento, seguido da tentativa de aplicá-la ao ambiente específico do Serviço Consular. Em seguida, faz-se um levantamento das ações existentes no sentido do treinamento específico. Discute-se a necessidade de treinamento no Serviço Consular como um macrossistema. Por fim, com base nos dados levantados, apresentam-se sugestões para contemplar o imediato – já a partir do próximo plano de remoções – treinamento continuado do pessoal não diplomático do Serviço Consular brasileiro.

2. Referencial teórico

2.1 Treinamento

A definição inicial de treinamento data de 1953, em Congresso Internacional de Ciências Administrativas realizado em Istambul. Treinamento é a “educação específica que, conduzida na escola ou fora dela, antes ou durante o trabalho, ajuda a pessoa a desempenhar bem suas tarefas profissionais” (ROCHA-PINTO, et al. 2003, apud Boog 1980). Ao longo das décadas, novos conceitos se desenvolveram influenciados pela identificação de seu autor com esta ou aquela teoria das organizações. Rocha-Pinto, et al. (2003) lista alguns desses conceitos:

- Hamblin, 1978

Treinamento é um processo que provoca reações, que provocam aprendizado, que provoca mudanças de comportamento no cargo, que provocam mudanças na organização, que provocam mudanças na consecução dos objetivos finais.

- Vieira, 1994

Treinamento consiste na aplicação de um conjunto de técnicas de ensino; aprendizagem, objetivando levar o indivíduo à aquisição de conhecimentos e habilidades específicas que visam prepará-lo para o desempenho imediato e satisfatório das tarefas referentes a seu cargo ou função.

- Milkovich e Boudreau, 1997

Treinamento é um processo sistêmico para promover a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que resultem em melhoria da adequação entre as características dos empregados e as exigências dos papéis funcionais.

- Donadio, 1999:

Treinamento é, essencialmente, educação de adultos em ambiente profissional.

Para Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001), o treinamento, como um dos muitos recursos utilizados no processo de desenvolvimento de pessoal, “visa ao aperfeiçoamento do desempenho funcional, ao aumento da produtividade, e ao aprimoramento das relações interpessoais”. Esses autores veem o treinamento como a preparação das pessoas para o desempenho do cargo mediante um processo contínuo de atualização para a realização de suas tarefas.

Enfim, treinamento relaciona-se a “um processo de aquisição de conhecimentos e mudança de atitudes, particularmente desenvolvido com o desempenho de uma tarefa ou de um cargo” (ROCHA-PINTO, et al. 2003, p. 94).

Ainda segundo Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001), “nenhuma organização consegue manter um bom nível de produtividade sem uma equipe de profissionais bem preparados”. Para eles, “o fator humano influi de maneira decisiva no nível de desenvolvimento ou deterioração da organização”.

Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001) estabelecem também as indagações às quais um programa de treinamento deve responder:

- a) Por que treinar
- b) Em que treinar
- c) Quem treinar
- d) Como treinar
- e) Quando treinar

Indicam, ademais, as etapas de elaboração de um programa de treinamento:

- a) Diagnóstico das necessidades de treinamento
- b) Programação de treinamento para atender às necessidades diagnosticadas
- c) Implementação e execução
- d) Avaliação de resultados.

Os conceitos aqui envolvidos são todos aplicáveis ao Serviço Consular brasileiro quando consideramos a Representação Consular como a organização, os atendentes como as unidades básicas na prestação do serviço consular e o produto como os diversos serviços prestados, seja para clientes brasileiros, seja para estrangeiros. Os itens acima serão relevantes quando da sugestão de soluções para as eventuais necessidades de treinamento.

2.2 O que é o esforço brasileiro

O que aqui é referido como o esforço brasileiro de ampliação – e modernização – da rede consular brasileira, inclui todas as ações e os processos criados dentro do que surgiu como proposta de Governo em 2002, no sentido de oferecer melhoria das condições de vida aos brasileiros residentes no exterior. O que nos interessa particularmente são as ações e os processos desenvolvidos a partir do Plano Diretor da Reforma Consular (BRASIL, 2010), a cargo do Ministério das Relações Exteriores:

1. Criação da Subsecretaria-Geral de Emigrados Brasileiros (SGEB);
2. Fortalecimento dos Conselhos de Cidadãos no exterior;
3. Consulados Itinerantes;
4. Informatização do sistema consular;
5. Abertura de canais de comunicação direta com as comunidades brasileiras no exterior, para o estabelecimento de processos de consulta permanente, quais sejam, o Portal Consular, o Portal das Comunidades, e a Ouvidoria Consular, que recebe todo tipo de sugestões e críticas para aprimoramento do serviço;
6. Conferências Brasileiros no Mundo;
7. Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, que estabelece diretrizes para uma política governamental voltada aos brasileiros no exterior;
8. Instituição da “Ata Consolidada” de reivindicações da comunidade;
9. Criação do Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior; etc.

Todas essas ações e processos requerem pessoal para desenvolvê-los e isto vai além do pessoal diplomático. Dessa forma, é imperativo que o pessoal não diplomático no exterior esteja preparado tanto para as funções antigas quanto para as novas trazidas no bojo da reforma consular em si, bem como no da modernização que se fez necessária.

2.3 Histórico do treinamento de pessoal não diplomático

A escolha da população-alvo deste trabalho – pessoal não diplomático – partiu do princípio de que, para o pessoal diplomático, o treinamento estaria incluído na formação oferecida pelo Instituto Rio Branco, pelo menos teoricamente, com complementação durante o Curso de Habilitação para o Serviço Exterior (CHSE). Ademais, queremos supor, que a recomendação de treinamento específico para o pessoal diplomático se originaria, como de hábito, em outra esfera. Inexiste, no entanto, qualquer reserva a que o pessoal diplomático se beneficie das sugestões aqui trazidas. A este respeito, o Embaixador Oto Agripino Maia acredita que

[...] o Instituto Rio Branco deveria reintroduzir a matéria Prática Consular no seu currículo, pois o pessoal diplomático também necessita receber esse tipo de treinamento. Ele já foi proporcionado no passado [...]. A atividade consular dos postos cresce de importância a cada dia e impõe-se que o pessoal a ela dedicado tenha formação específica.

Em palestra proferida no âmbito do Curso de Especialização de Oficial de Chancelaria – CEOC, o Embaixador Lúcio Pires de Amorim afirma que o tema referente ao treinamento nas áreas

consular e administrativa é recorrente e cita, a exemplo, as discussões do CAOPA. Reconhece que no passado não se discutia muito a respeito de Oficiais de Chancelaria e suas necessidades de treinamento, mas aponta que a tendência é de se discutir a situação dos Oficiais de Chancelaria, dos Assistentes de Chancelaria, bem como dos funcionários localmente contratados (AMORIM, 2011).

Com uma fonte de informação de tal envergadura, torna-se dispensável pesquisa de informações corroborativas a respeito das raras, senão ausentes, iniciativas de treinamento de pessoal não diplomático. A Divisão de Recursos Humanos (DRH), apesar de ter-se ocupado com o treinamento de pessoal, não trazia no nome a palavra “treinamento”. Ao incorporar os termos “treinamento e aperfeiçoamento”, o setor passa a se chamar Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento, a atual DTA, dentre cujas atribuições aparecem o treinamento e aperfeiçoamento do pessoal diplomático e não diplomático.

Além do mais, a aprovação das atribuições das carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria fora feita pela Portaria Interministerial nº 5, de 18 de agosto de 1995, quando as citadas carreiras já haviam sido criadas no Serviço Exterior Brasileiro pela Lei 8.829, de 23 de dezembro de 1993, mas apenas regulamentadas pelo Decreto 1.565, de 21 de julho de 1995. Fato é que, se antes da criação das carreiras o treinamento era deficitário, depois de sua criação houve um ensaio, com sucesso, que contribuiu para o preenchimento do hiato existente entre o desempenho das atribuições e o correspondente treinamento.

O Embaixador Affonso Emilio de Alencastro Massot, Chefe do Departamento Consular, Jurídico e de Assistência a Brasileiros de 1993 a 1997, menciona iniciativa àquela época. Trata-se do projeto PRO 16, de abril de 1995:

TREINAMENTO DE FUNCIONARIOS NO EXTERIOR E NO BRASIL. Dando prosseguimento ao realizado em 1994, continuar a ser implementado o programa de treinamento de funcionários do DCJ em consulados da América Latina. O programa visa a constituir um grupo de profissionais especializados em funções consulares, que aprendam no exterior atendimento a brasileiros e ensinem seus conhecimentos em pratica na SERE. Serão lotados no balcão de atendimento ao público durante 2/3 de sua estada no exterior. Torna-se igualmente importante promover na SERE novos cursos anuais de prática consular nos moldes do já realizado pelo DCJ em fins de 1994 para funcionários administrativos e diplomatas (MASSOT, 2011).

Ainda segundo Massot (2011), foram trazidos “excelentes funcionários lotados em Consulados no exterior os quais ministraram aulas em Brasília, com grande sucesso” para pessoal diplomático e não diplomático. Massot posiciona-se favorável à reativação do PRO 16, caso não esteja ativo.

Existem hoje inciativas, ainda que algumas delas tímidas, que cuidam de treinamento, incluindo-se treinamentos específicos e não específicos da área consular:

1. um módulo consular dentro do Curso de Habilitação para o Serviço Exterior (CHSE), atualmente necessário apenas antes da primeira remoção;

2. os cursos de vinda periódica para servidores lotados em Postos C e D que podem ser feitos na área consular;
3. os Cursos de Atualização e Reciclagem (CARSE), para servidores de blocos de países, ministrados periodicamente em um posto da região;
4. os cursos estabelecidos pela Portaria Nº 716, de 30 de novembro de 2010, do Subsecretário-Geral do Serviço Exterior (SGEX), que estabelece normas para capacitação e aferição de conhecimentos com vistas à promoção às Classes B, C e Especial dos funcionários das carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria. Respectivamente, são os cursos: Curso de Atualização de Oficial de Chancelaria (CAOC), Capacitação de Oficial de Chancelaria (CCOC) e Especialização de Oficial de Chancelaria (CEOC); e Treinamento para o Serviço Exterior (CTSE), Capacitação de Assistente de Chancelaria (CCAC) e Especialização de Assistente de Chancelaria (CEAC).
5. treinamento exclusivo para o Sistema Consular Integrado (SCI), quando de sua instalação, oferecido aos servidores no Posto;
6. um curso em Brasília para funcionários locais, como forma de premiá-los, foi recentemente realizado, em sua primeira edição.

2.4 Os atuais desafios do Serviço Consular brasileiro

Com o crescimento sem precedentes do movimento emigratório brasileiro, iniciado na última década do século

passado (CHAAR, 2005), o Serviço Consular brasileiro tem diante de si uma tarefa gigantesca. Temos que nos adaptar para atender às necessidades das comunidades brasileiras no exterior, dentro de iniciativas maiores como, por exemplo, o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), que resultam necessariamente no aumento da demanda por serviços por parte dos brasileiros no exterior. Mas temos também a via contrária, com interesses econômicos voltados para o Brasil, exigindo de nós o atendimento pronto e eficiente dos estrangeiros interessados em nosso país, sejam eles investidores, técnicos, cientistas, artistas, etc.

O volume de tarefas a serem desempenhadas aumentou devido à demanda, os tipos de serviços e atendimentos também se diversificaram e, acima de tudo, o número de postos aumentou. Na seção de Estrutura e Organização – Postos no Exterior, do Manual de Legislação do MRE –, foi possível identificar dentre os atos de abertura e modificação de postos no exterior, em retrospectiva até janeiro de 2005, a criação de 42 Embaixadas e 27 Consulados (excluindo-se cumulatividades, Vice-Consulados, Consulados Honorários e elevações a Consulados-Gerais).

Rocha-Pinto et al. (2003) afirmam que o tema da aprendizagem nas organizações cresce em importância na mesma proporção que a obsolescência dos conhecimentos aplicados, bem como do desenvolvimento de novas tecnologias. É notório que a produção de conhecimento aumenta rapidamente; isso faz com que o conhecimento aplicado também fique obsoleto mais rapidamente, e por sua vez, mais funcionários precisem aumentar sua aprendizagem e diminuir o tempo com ela dispendido. Assim, “é necessária maior disponibilidade de tempo para

aprender e ensinar. A aprendizagem torna-se um processo contínuo” (ROCHA-PINTO, et al. 2003, p. 91). Nesse contexto, desafios se apresentam, no que concerne o treinamento específico de pessoal da área consular.

É perceptível que, no caso do Serviço Consular, há uma tendência em acreditar-se que treinamento e aperfeiçoamento dizem respeito apenas ao que se refere a inovações tecnológicas, novos sistemas, novos programas, novos aplicativos, específicos ou não da área. Entretanto, pelo fato de a presença da ciência e da tecnologia nos processos de produção facilitar e simplificar, em grande medida, as tarefas laborais, torna-se necessária a inclusão de novas competências, mas não se pode esquecer da necessidade de ampliação das competências já existentes.

Silva (2011) aponta a influência do salário no resultado dos treinamentos do pessoal local. Ela afirma que o pessoal local que recebe treinamento de multiplicadores, na maior parte das vezes tem uma rotatividade tal, que o treinamento ao passar de um multiplicador para uma série de outros, torna-se algo como cópia da cópia em série, em que a última tornou-se ilegível. O último multiplicador a receber o treinamento já o faz quando resta uma fidedignidade mínima – se alguma – ao treinamento original.

A chefe da Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento, Secretária Mariana Gonçalves Madeira, vê como insuficiente o módulo consular inserido no CHSE (Madeira, 2011), pois este é um treinamento mais teórico do que prático. A autora deste trabalho avalia que este treinamento, embora insuficiente, não deve ser banido, mas precisa ser complementado. Madeira (2011) aponta ainda como complicador a atual dispensa deste treinamento geral para segunda remoção e seguintes.

3. Explorando possibilidades

3.1 Sugestões

No presente trabalho, a menção a treinamento quer incluir não apenas as necessidades de treinamento no Sistema Consular Integrado (SCI), mas no Serviço Consular como um macrossistema. É contraproducente o treinamento no SCI sem o respaldo do treinamento teórico com base no Manual do Serviço Consular e Jurídico. Como bem avalia o Secretário Ronaldo Fernandes Peres Rodegher, Assessor da Ministra Mariangela Rebuá de Andrade Simões, Chefe do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB), “a implantação do SCI certamente só aprofundou a necessidade de melhoria no treinamento de pessoal” (RODEGHER, 2011).

A Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, chefe da Divisão de Assistência Consular (DAC), sugere a conveniência da versatilidade em tarefas entre os atendentes usuários do SCI (SILVA, 2011). A figura do servidor multifuncional, no entanto, pode ser válida apenas em Postos de média para pequena dimensão, em oposição ao funcionário especializado, digamos, em passaporte, que é benefício para o Posto de grande porte. O servidor multifuncional também requer treinamento da capacidade de adequar-se a vários produtos e serviços. Para assegurar a atualidade do servidor multifuncional, e também para suprir as eventuais faltas, seria recomendável o rodízio regular do funcionário pelas diversas tarefas consulares. É uma forma de evitar, por exemplo, que um funcionário, ao retornar de férias, tenha que realizar o serviço solicitado durante seu

período de descanso, quando ainda não era urgente e, portanto, poderia teoricamente aguardar. Outra vantagem é que todos os funcionários estariam preparados para o caso da necessidade de um mutirão, por acúmulo de demandas, e também para designação em consulado itinerante.

A título de exemplo de boas práticas, Silva (2011) aponta o caso de Consbras Hartford, onde são realizadas reuniões diárias, ao final do expediente, sobre o atendimento e os problemas encontrados. Tal prática estabelece um diálogo positivo entre os diferentes setores, além de propiciar o intercâmbio das atualizações.

O Manual do Serviço Consular e Jurídico teve em 2010 uma edição revisada, que significou um grande progresso com relação à versão anterior, datada de 2005. O aumento dos movimentos migratórios entre países exige mais expedição com relação à renovação de regras. O sistema agora utilizado de atualização online do Manual é dinâmico, tende a responder às perguntas e sanar as dúvidas dos postos com muito mais eficiência, e deverá tornar-se um manual *perene*.

Em sua recente e curta experiência consular, a autora constatou a dificuldade encontrada pelos funcionários em acessar e apossar-se de conteúdo impresso como autodidatas. Tampouco se pode exigir que eles o façam. Uma solução para esta questão é transformar o Manual *perene* em alguma forma eletrônica, com imagem e som, disponível on-line, o que também poderia torná-lo um meio de atualização. Se a forma impressa oferece limitações à atualização, a forma gravada em CD-ROM ou em outro meio eletrônico oferecerá o mesmo problema.

Poderiam ser vídeos com instrutores reais ou no formato PowerPoint, provavelmente menos dispendioso em termos de custos e tempo de produção, com a vantagem adicional de poder abranger todos os postos que tenham acesso adequado à internet. Mais motivador seria que incluísse algum conteúdo interativo seguindo o modelo da instrução programada. Os cursos a distância (EAD) acabam de ser implantados e espera-se que obtenham avaliação positiva de sua funcionalidade nesta primeira edição.

Com relação à exigência do CHSE para apenas a primeira remoção, pondera-se o seguinte: ora, se, como mencionado anteriormente, o conhecimento aplicado torna-se obsoleto na mesma velocidade que novos conhecimentos são gerados, então a dispensa de treinamento em novas remoções tem grandes chances de acarretar um *deficit* cumulativo de novos conhecimentos por parte dos funcionários removidos sob essa condição e sem qualquer treinamento adicional.

É neste contexto que Madeira (2011) pondera que o treinamento teórico do CHSE deveria ser complementado por estágio prático, mereceria inclusive um manual de rotina consular, além de um manual de atendimento, e um curso prático de SCI. Ela advoga também por um mecanismo de atualização para segundas remoções.

Como que para atender Madeira (2011) na sua busca por um mecanismo de atualização, a Oficial de Chancelaria Gilmar Siqueira Borges, da Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular (CGPC), sugere que o servidor removido seja pré-designado para desempenhar função consular, o que

ensejaria um treinamento de imersão em serviços consulares na Secretaria de Estado (Borges, 2011). Este tipo de treinamento resolveria o problema da atualização e poderia ser aplicado não apenas para primeiras, mas também para remoções subsequentes.

Esta é uma ideia aplicável não só à área consular, mas a qualquer área. Isto representaria economia de tempo, uma vez que o treinamento no posto seria mínimo, e também evitaria custos com a modalidade de envio de treinadores ao posto. Todas as áreas relacionadas com os serviços prestados pelo Posto estariam envolvidas fornecendo o treinamento específico. Por exemplo: legalização – treinamento específico pela DAC; renda consular – treinamento específico pela COF, etc. A esse respeito, o próprio RISE (BRASIL, 2008), prevê a elaboração de programas de treinamento e aperfeiçoamento no campo da promoção comercial pela unidade específica, em coordenação com as unidades administrativas com competência na matéria. Este é um modelo de treinamento que pode ser aplicado em outras áreas da Casa.

A coordenação também pode estender-se a outros órgãos do Governo. Por exemplo, a área de atendimento ao público, telefônico e de balcão pode beneficiar-se da cooperação com o SEBRAE, que tem capacidade para gerar um curso adaptado ao serviço consular sob a orientação das unidades administrativas competentes, ou simplesmente um curso de atendimento no serviço público.

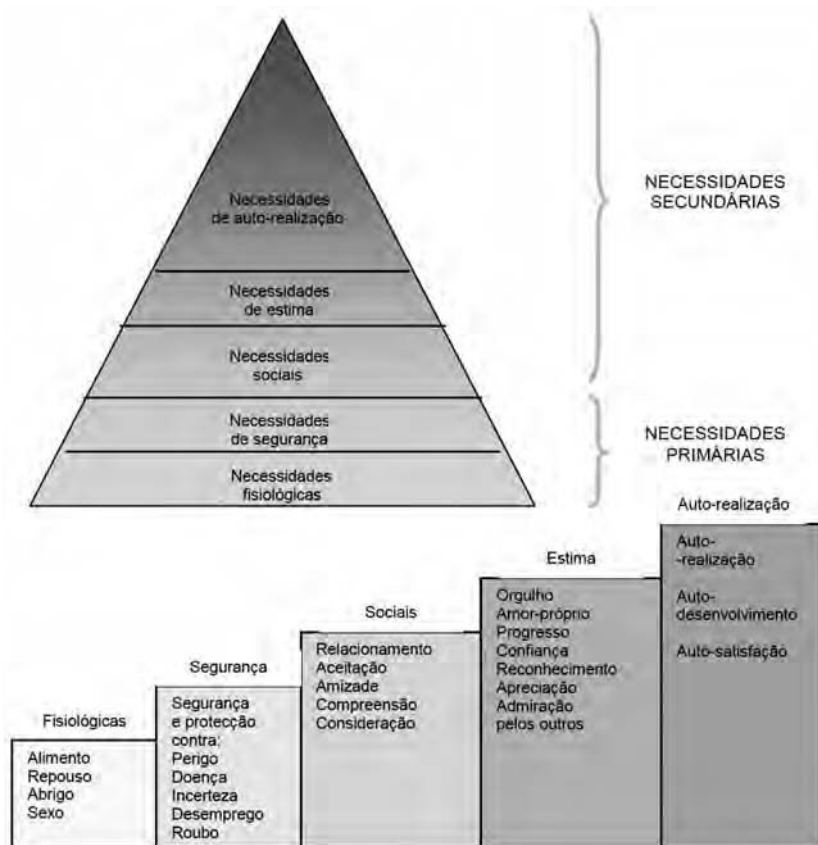
Também contribui para a necessidade de aceleração da renovação de procedimentos a existência de uma Ouvidoria. Esta pressupõe a capacidade de ir além do recebimento

de reclamações, críticas, sugestões, denúncias e elogios provenientes de cidadãos, outras instituições ou entidades, agentes públicos, brasileiros ou não, referente aos serviços e atendimentos prestados pela repartição consular. Pressupõe, sobretudo, a capacidade de solucionar aquilo que o atendimento normal não conseguiu absorver. Uma ouvidoria proporciona aos usuários a oportunidade de serem agentes de mudança, a qual requer pessoal treinado para sua realização. A Ouvidoria deve gerar um ciclo ágil e dinâmico: serviço ou atendimento falho ► manifestação junto à ouvidoria ► solução/correção do problema ► *input* nos procedimentos de prestação do serviço = aprimoramento do padrão e melhoria da qualidade dos serviços e do atendimento. Também este ciclo requer o treinamento continuado dos prestadores dos serviços.

3.2 Uma palavra sobre motivação

Ao longo da experiência da autora no serviço público, a observação cotidiana a fez crer na existência de uma correlação direta entre recebimento de treinamento adequado e interesse e motivação para o trabalho. Esta constatação remete à recomendação da teoria de Maslow da hierarquia das necessidades humanas. Seu interesse não era observar patologias, mas constatar o que levava as pessoas ao sucesso, e de suas observações nasceu uma teoria da motivação centrada na satisfação das necessidades. Maslow definiu um conjunto de necessidades, distribuídas em uma pirâmide, com as necessidades básicas na base e as necessidades mais elevadas no topo:

Figura 1: Pirâmide da Hierarquia das Necessidades Humanas segundo Maslow- Fonte: Knol Beta



De acordo com Maslow, as necessidades fisiológicas referem-se à sobrevivência do indivíduo e a preservação da espécie: alimentação, sono, repouso, abrigo, etc. As necessidades de segurança são a busca pela proteção contra a ameaça ou privação e perigo. As necessidades sociais/de pertença e amor, entendidas como o compartilhamento de afeto com pessoas

em um círculo de amizade e intimidade, incluem a necessidade de participação, de aceitação por parte dos companheiros. A necessidade de estima envolve a autoapreciação, a autoconfiança, a necessidade de aprovação social e de respeito, de status, de prestígio e consideração, de adequação, independência e autonomia. A necessidade de autorrealização é das mais elevadas; é a necessidade de realizar o seu próprio potencial e de autodesenvolver-se continuamente.

Existem ainda duas categorias adicionais, infelizmente negligenciadas pela maioria dos livros de comportamento organizacional: os desejos de saber e de entender, que se referem a “um desejo de entender, de sistematizar, de organizar, de analisar, de procurar por relações e significados, de construir um sistema de valores” (MASLOW, 1954, p. 97, apud Sampaio, 2009); e, necessidades estéticas, entendidas por Maslow como os impulsos à beleza, à simetria e, possivelmente, à simplicidade, à inteireza e à ordem. Ele afirma que observou essas necessidades em crianças saudáveis, mas que se encontram indícios delas em todas as culturas e em todas as idades.

A visão de trabalho que Maslow desenvolveu tem por base o conceito de sinergia, entendida como um pacto cooperativo entre os membros da organização, que recompensa e cria vantagem para todos os envolvidos. Traduzidas para o ambiente de trabalho, as cinco necessidades básicas mais conhecidas são comumente assim representadas:

Necessidades seg. Maslow:	Aplicadas ao trabalho
necessidades básicas	Salário justo, horários adequados, intervalos de descanso, etc
necessidades de segurança	Normas de segurança do trabalho, seguro de vida, planos de saúde, cursos de preparação para a aposentadoria, permitir a associação de trabalhadores ou sindicatos, etc
necessidades sociais	Despertar no colaborador a importância do trabalho em equipe e aprimorar as relações humanas, seja por meio de projetos em grupos, seminários ou palestras que ajudem a alcançar este objetivo
necessidade de autoestima	Reconhecer os esforços do funcionário, por meio de elogios, promoções, premiação (não necessariamente de ordem financeira), são a confirmação e a motivação que o funcionário precisa para continuar realizando suas atividades de maneira a contribuir com a organização
necessidade de autorrealização	Quando o funcionário chega a esta etapa, a sua motivação vai além da necessidade de ser reconhecido. O empregador pode atender a essa necessidade possibilitando ao profissional o uso de sua criatividade, participação nas decisões relacionadas ao seu trabalho, cursos de atualização, oportunidades desafiadoras, etc

Por fim, Maslow (1974) adverte que “a escassez de bens, a cessação das gratificações das necessidades básicas preponderantes ou uma ameaça de cessação, leis ou organização antissinérgica, qualquer coisa que aumente o medo ou a ansiedade, perda ou separação de qualquer tipo para a pessoa, que a leve à aflição ou a uma perda, mudanças para pessoas propensas à ansiedade, má comunicação, suspeita,

desonestidade, vulgarização da verdade, confusão entre verdade e mentira etc.” (p. 42, apud SAMPAIO, 2009) são aspectos a serem evitados por ruírem a dignidade humana e a autoestima.

Se pensarmos no oposto dos aspectos a serem evitados, talvez possamos vislumbrar o caminho a seguir para motivar o funcionário ao aprendizado. Por um lado, fornecemos ao funcionário da área consular o meio pelo qual ele possa aprimorar-se; por outro, buscamos uma forma de incentivá-lo a e compensá-lo por querer manter um desempenho de qualidade.

A disponibilidade de treinamento no modelo “perene” *online* representa o primeiro, enquanto a segunda poderia ser pensada em termos de alguma compensação sob a forma de dias adicionais de férias, compensação financeira, ou algum outro prêmio adequado. Pacheco (2011) advoga esse caminho de mão dupla, indagando, neste sentido, sobre a possibilidade de se estabelecer, por exemplo, algum tipo de exame de proficiência para lotação e/ou designação como Vice-Cônsul. Há que se pensar uma forma pela qual o funcionário se aposse de uma parcela de responsabilidade pela própria formação, ou seja, o estabelecimento de uma divisão de responsabilidades cabível.

Como fonte de inspiração, poderíamos buscar as boas práticas de outros setores do Serviço Exterior brasileiro, bem como as boas práticas acumuladas por Governos de outros países.

Ademais, a existência de item na avaliação de desempenho, relativo à busca contínua de aprendizagem profissional, de autodesenvolvimento e de aperfeiçoamento, pode ser muito mais encorajador se vinculado a alguma forma de compensação, tanto para o pessoal do quadro quanto para o pessoal contratado localmente.

4. Conclusão

Revisemos aqui as possibilidades exploradas:

1. treinamento permanente de competências já em uso e novas;
2. complementação do módulo consular do CHSE com estágio prático e criação de manuais de rotinas e de atendimento;
3. funcionário especializado em Postos maiores, e funcionário multifuncional em Postos médios e pequenos, com o fim de cobrir eventuais claros de lotação, mutirões e itinerantes;
4. cursos teóricos (MSCJ) interativos online (EAD, vídeo ou slides);
5. curso de imersão específico pré-remoção, tanto para primeiras quanto para remoções subsequentes;
6. coordenação com unidades administrativas competentes e com outros órgãos do Governo para a criação de cursos;
7. treinamento específico para solução de problemas em nível de Ouvidoria; e
8. exploração de mecanismos de incentivo e compensação para motivar o funcionário.

Com as sugestões esboçadas neste trabalho, ousamos crer que foi oferecida uma mínima pista para a resposta às indagações propostas por Tachizawa et al. (2001), com relação a por que treinar, em que treinar, quem treinar e como treinar, esta última a ser complementada pelo programador de treinamento.

O diagnóstico das necessidades de treinamento está concluído. As necessidades aqui enumeradas apenas corroboram o que foi obtido no esforço de reflexão lançado em 2007 pela Circular Telegráfica 65.374, e que em sua forma concisa rendeu três páginas de sugestões dos postos e funcionários no “Documento de Reforma Consular”.

A questão mais premente aqui é o quando treinar, pois o treinamento continuado urge, por força da velocidade das mudanças. Seria ideal que os funcionários removidos no próximo plano, com funções consulares pré-definidas, já fossem submetidos a treinamento intensivo, no modelo imersão. As necessidades atuais não deveriam aguardar a implementação e execução no médio prazo.

Por fim, por ser a motivação um fenômeno simultaneamente interno e externo, pode a administração criar condições para a gratificação de necessidades no trabalho, ainda mais se considerarmos que as tarefas consulares aumentaram quantitativa e qualitativamente. Não podemos esquecer a ideia de sinergia: ambos os lados são beneficiados. Atitudes motivadoras não são meros prêmios que a organização oferece aos seus funcionários, mas são atitudes que tornam possível a realização verdadeira do acordo contratante x contratado. O funcionário espera justa remuneração e condições adequadas para realização do trabalho, e a organização espera o retorno, que sendo bom, poderá motivar o funcionário, e o funcionário motivado, por sua vez, estará contribuindo cada vez mais para o sucesso na consecução dos objetivos da organização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, L. P. *Palestra no Curso de Especialização de Oficiais de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores: História Administrativa do Itamaraty*, Brasília, 18 janeiro 2011. (Comunicação oral).

BORGES, G. S. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, Brasília, 20 de janeiro 2011. Entrevista concedida a Marizete G. D. Scott.

BRASIL. Circel Nr. 65.374. In: BRASIL *Plano Diretor da Reforma Consular – Documentos de Base*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2007. p. 29-30.

BRASIL. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE)*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília. 2008.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma Consular - Documentos de Base*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Intratec. Manual de Legislação*. Disponível em: <<https://intratec.itamaraty.gov.br/normas/legislacao-e-normas-de-administracao/manual-de-legislacao/#MREpostosnoexterior>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2011.

CHAAR, M. D. S. T. *A CPMI da Emigração Ilegal e a criação de uma Legislação Nacional de Migrações*. Brasília. 2005.

MADEIRA, M. G. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, Brasília, 24 janeiro 2011. Entrevista concedida a Marizete G. D. Scott.

MAIA, O. A. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, [mensagem pessoal] Mensagem recebida por marizete.scott@itamaraty.gov.br, 11 de março de 2011.

MARTINS, P. Hierarquia das Necessidades de Maslow: Uma Teoria da Motivação. *Knol Beta - A unit of knowledge*. Disponível em: <<http://knol.google.com/k/paulo-martins/hierarquia-das-necessidades-de-maslow/3izcsg4rn0awp/4#>>. Acesso em: 20 de fevereiro 2011.

MASLOW, A. H. *Motivation and personality*. New York: [s.n.], 1954.

MASSOT, A. E. D. A. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <marizete.scott@itamaraty.gov.br>, 10 de março de 2011.

PACHECO, L. M. S. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <marizete.scott@itamaraty.gov.br>, 6 de março de 2011.

ROCHA-PINTO, S. R. et al. *Dimensões funcionais da gestão de pessoas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

RODEGHER, R. F. P. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, [mensagem pessoal] Mensagem recebida por marizete.scott@itamaraty.gov.br, em 4 de março 2011.

SAMPAIO, J. D. R. O Maslow desconhecido: uma revisão de seus principais trabalhos sobre motivação. *Revista de Administração*, São Paulo, jan/fev/mar 2009. 5-16. Disponível em: <http://www.historiadaadministracao.com.br/jl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=38&Itemid=2&limitstart=33>. Acesso em: 20 de fevereiro 2011.

SILVA, L. I. L. Portal da Casa do Brasil de Lisboa, setembro 2002. Disponível em: <http://www.casado brasil.info/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=118>. Acesso em: 1 fevereiro 2011.

SILVA, L. I. L. Ministério das Relações Exteriores, 13 setembro 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-aos-brasileiros-no-exterior-por-ocasio-da-comemora>>. Acesso em: 1 fevereiro 2011.

SILVA, M. L. R. L. *Treinamento de Pessoal no Serviço Consular*, Brasília, 21 de janeiro 2011. Entrevista concedida a Marizete G. D. Scott.

TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V. C. P.; FORTUNA, A. A. M. *Gestão com pessoas - Uma abordagem aplicada às estratégias de negócios*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA REDE CONSULAR BRASILEIRA

Roberto Luiz de Almeida Machado

Sumário: 1. Introdução; 2. O serviço de atendimento ao público; 3. Atendimento ao público na Administração Pública; 4. A rede consular brasileira: dificuldades e perspectivas para a excelência no atendimento ao cidadão; 5. Considerações finais; Referências bibliográficas; Apêndice A.

1. Introdução

A Administração Pública Brasileira vem passando, nos últimos anos, por grandes transformações, principalmente no que diz respeito ao trato com o cidadão, buscando oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade. Exemplo disso foi a criação, em novembro de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹, que, ao introduzir o conceito de uma Administração

¹ A Reforma do Aparelho do Estado empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi iniciada com a elaboração de seu Plano Diretor, em novembro de 1995.

Pública que chamaria de “gerencial”, enfatizou a figura do cidadão como “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Não foi por acaso que essa mudança de atitude se deu; deveu-se muito à influência de outros países, como a experiência anglo-americana do modelo gerencial, implantado sob a égide da crise financeira da década de 1980, que prega a busca contínua da qualidade, a descentralização e a avaliação dos serviços públicos pelos consumidores cidadãos. A influência externa trouxe grandes mudanças em nosso meio, tanto no campo social quanto nos econômico e tecnológico, com repercussão em diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito da Administração Pública, que vem buscando adaptar-se a essa nova realidade.

Em um mundo globalizado, vários aspectos merecem destaque, entre eles: o aumento no número de pessoas em circulação entre países, por conta de uma maior interação; as mudanças do comportamento humano, com indivíduos mais evoluídos do ponto de vista social, com melhor conhecimento de seus direitos e com níveis escolares mais elevados, além de mais atentos e receptivos aos avanços tecnológicos. Em uma sociedade assim, seus integrantes se tornam, naturalmente, mais exigentes em sua relação com o Estado.

O crescimento desse contingente, que circula e se estabelece além-fronteira, e a mudança de seu perfil têm causado impacto também sobre a rede consular brasileira, que como parte integrante do conjunto de instituições que compõem a Administração Pública precisa enfrentar esse desafio, adaptando-se a essa nova situação, a esse novo modelo de gestão pública com foco no cidadão.

Nesse contexto, a questão do atendimento ao público praticado nas diversas repartições consulares brasileiras merece ser analisada e constitui tema principal do presente trabalho. A busca pela excelência do atendimento é uma preocupação constante dessas repartições, que de maneira periódica apresentam sugestões de boas práticas, algumas das quais serão examinadas neste estudo. Ademais, por terem um contato direto com o usuário, cumprem papel fundamental como polo identificador das reais necessidades do público atendido e de como melhorar esse atendimento.

Na análise do tema, há que se refletir sobre as implicações de um modelo gerencial da administração, não só para o usuário, mas também para o próprio atendente: a valorização de seu trabalho, a relação entre as condições de trabalho e o serviço prestado, as diversas formas de atender, as modernas técnicas e a necessidade de capacitar quem atende. Este estudo pretende demonstrar que o bom atendimento é o resultado natural da eficiência da gestão pública.

É preciso, pois, se fazer um levantamento da situação atual dessas repartições públicas no exterior, identificando suas dificuldades, deficiências e necessidades e, sobretudo, suas possibilidades de melhor atender.

2. O serviço de atendimento ao público

O serviço de atendimento ao público pode ser considerado como a peça chave do relacionamento entre o usuário e a instituição, seja em âmbito estatal, seja na iniciativa privada;

é um dos pontos de contato direto da Administração Pública com a população a quem serve. Desse encontro de interesses, que Jan Carlzon (1990) denominou de “encontro da verdade”, dependerá, em grande parte, a imagem e o sucesso do prestador do serviço ou fornecedor do produto e a satisfação do cliente. Convém, portanto, dispensar largos momentos de reflexão a respeito desse “momento”.

2.1 O que é atendimento?

Muitas são as definições do que vem a ser atendimento. Pode ser considerado simplesmente como ato ou efeito de atender alguém, ou tão somente o contato com os usuários de determinado serviço. Nos dias de hoje, porém, o atendimento precisa ir além, precisa satisfazer as necessidades, os anseios e os desejos do cliente; precisa fazer tudo o que estiver ao alcance para solucionar problemas, resolvendo questões inusitadas ou rotineiras. O usuário, por sua vez, precisa se sentir ajudado, acolhido, ouvido, receber informações corretas e ser tratado com educação e cortesia.

2.2 O atendente

A figura do atendente cumpre papel fundamental na relação da instituição ou empresa com o usuário/cliente. É ele quem está na linha de frente, e por esse motivo é de suma importância o levantamento de aspectos relacionados à sua pessoa, que muito contribuem para um bom atendimento, como:

- a) perfil: ser extrovertido, ter humildade, ser sincero, respeitoso, cuidar da aparência;

- b) relacionamento com o público: gostar de servir e de lidar com gente e com situações inusitadas que mexem com o emocional, tratar as pessoas como gostaria de ser tratado, respeitar a personalidade de cada um e sua dignidade humana, aceitar as pessoas como elas são e não como gostaria que fossem, não coagir ou impor (tentar convencer com a verdade da informação dada), não mandar (informar e sugerir), ser sempre amável e paciente, pensar sempre positivamente, sentir prazer em satisfazer as necessidades do cliente;
- c) competência e capacitação técnica: ter conhecimento do produto ou serviço por meio de cursos, seminários e experiências práticas, além de habilidade para resolver os problemas;
- d) relacionamento interpessoal: saber trabalhar em equipe, estar sempre pronto a cooperar, construir bons relacionamentos no trabalho, saber integrar-se e criar sinergia com os colegas de trabalho.

O bom atendimento também requer por parte do atendente certo tipo de comportamento, como:

- a) atenção: quando o atendimento é iniciado, é o momento da atenção. Dar atenção ao público significa abrir-se para ele, voltar-lhe os sentidos. É preciso vê-lo, ouvi-lo e senti-lo. É nessa hora que a pessoa a ser atendida deve ser individualizada, sendo reconhecida sua própria identidade e recebendo o chamado “atendimento personalizado”. Em um atendimento assim, o atendente

e a pessoa atendida têm identidades próprias e definidas, e é só assim que um simples contato de atendimento pode se tornar uma experiência significativa. Dar atenção, neste sentido amplo, é a melhor forma de começar um bom e gratificante atendimento. Uma atitude impessoal, desinteressada, displicente, nesse momento, apenas comprometerá logo de início a relação que está começando a se desenvolver entre o atendente e o usuário. É o atendente quem inicia esse processo; portanto, se ele for frio, distante ou hostil nos primeiros momentos, certamente irá encontrar uma reação semelhante. O público a ser atendido tem características especiais. Às vezes está carregado de problemas e, quando chega ao atendente, já está sob tensão em razão da longa espera, das filas e de outros aborrecimentos mais. Nesse caso, se o atendente recebe essa pessoa friamente ou com hostilidade, certamente irá desencadear na pessoa atendida um sentimento de revolta e má vontade. A atenção é, assim, um passo de extrema importância no atendimento e dela depende todo o desenrolar do contato entre atendente e público, inclusive para a boa imagem da repartição, pois o público atendido associa o comportamento do atendente à imagem que fará da organização;

- b) envolvimento: para que o envolvimento ocorra, é preciso que o passo anterior, a atenção, tenha se dado. O envolvimento ocorre quando a pessoa atendida expõe o problema que tem, e o atendente faz um exercício de

reflexão sobre o problema, acolhendo-o, sentindo-o. Todos os relacionamentos ficam mais fáceis quando se sente mais profundamente o que o outro está sentindo, como se estivesse na mesma situação vivida pelo outro. É quando o atendente procura se colocar no lugar da pessoa atendida e ver o mundo com os olhos dela. Isso se chama empatia, e é no envolvimento que a empatia tem um papel fundamental para um bom atendimento. O mais importante no envolvimento é que o atendente consiga descobrir claramente qual a necessidade que levou a pessoa até lá, sendo esta uma tarefa nem sempre simples, em função das características individuais do público. Nesse sentido, é importante que se estabeleça um clima de confiança e de comunicação recíproca, cabendo ao atendente o papel de manter o foco da conversa, direcionando-a para o objetivo do atendimento;

- c) interpretação: cumpre papel importante na interpretação o conhecimento que o atendente tem sobre a instituição para a qual trabalha. É evidente que para atender a necessidade de um usuário é preciso que o atendente conheça o que e como a instituição pode fazer em cada caso. Para estabelecer uma relação entre a necessidade do usuário e o que a instituição pode fazer, é necessária a interpretação. O atendente pode se defrontar com casos de atendimento que são muito diferentes entre si e, portanto, precisa saber interpretá-los, escolhendo para cada um o encaminhamento que melhor se ajustar. Por esse motivo, a interpretação é um passo que requer do atendente o

conhecimento de todas as informações de que o público precisa, pois a falta delas pode ter consequências desastrosas, gerando prejuízos e aborrecimentos para todos;

- d) encaminhamento: já tendo sido dada atenção à pessoa que chega, tendo-se envolvido com ela, ao acolher o seu problema, e interpretado o caso com base nas informações disponíveis, resta encaminhar o caso para uma solução, dentro dos limites das funções do atendente e das atribuições da repartição. Muitas vezes, o atendimento não é a solução final de um problema, mas uma das etapas que levam a essa solução, cabendo ao atendente executar essa etapa da melhor forma possível, por meio de um bom encaminhamento do problema. Não é difícil que, por descuido, desatenção ou mesmo falta de conhecimento por parte de alguns atendentes, o público receba um encaminhamento insatisfatório ou inadequado para o problema e se veja obrigado a retornar outras vezes. Um encaminhamento malfeito gera uma situação tão ruim quanto inútil. As pessoas são solicitadas a comparecer inúmeras vezes: na primeira, elas levam documentos; na segunda, outros documentos que faltavam; na terceira, assinam um papel; na quarta, recebem um “ainda não está pronto, volte amanhã”, e assim por diante. Cada vez que uma pessoa se dirige a um atendimento, é uma a mais a engrossar as filas, que poderiam ser bem mais curtas e suportáveis se não houvesse casos de retornos inúteis. O público, é claro, acaba tendo de se resignar a idas e

vindas. Contudo, não apenas o público sofre com isso; o atendente também, pois vê a quantidade de trabalho multiplicada por um encaminhamento inadequado. O encaminhamento bem encerrado é trabalho a menos para o atendente e ainda cumpre uma importante função social, pois evita trazer consequências ruins para a pessoa que está sendo atendida.

O atendimento, no sentido amplo da palavra, envolve, portanto, uma série de etapas que estão interligadas e que devem ser trabalhadas de forma simultânea, para que seja alcançado o sucesso. Ao atender o público, se está atuando diretamente sobre uma vida, um fato, uma necessidade ou uma situação que o cidadão considera importante. Se o atendimento falhar, o prejuízo do público pode ser grave, a imagem do serviço público pode ficar prejudicada e a concepção governamental de atender as necessidades do povo pode comprometer-se.

2.3 O usuário/cliente

Cliente é toda pessoa que entra em contato com a instituição ou empresa para adquirir um bem, solicitar um serviço ou apenas para pedir informação. Conforme o tipo ou tipos de serviços oferecidos por determinada instituição ou empresa, pode-se traçar um perfil mais ou menos parelho de seus usuários/clientes, como as características socioeconômicas, o nível de escolaridade etc, o que orienta seus comportamentos nas situações de atendimento ao público. Dessa maneira, a organização de um bom atendimento começa pelo conhecimento de seu público.

2.4 A instituição/empresa

Inúmeros aspectos devem ser levados em conta pela instituição ou empresa que pretenda prover uma boa unidade de atendimento ao seu público, destacando-se, entre outros: localização, espaço físico apropriado, mobiliário adequado, recursos instrumentais, organização de horários, contingente de atendentes de balcão e internos de acordo com o volume da demanda. Um sistema de avaliação por parte dos usuários e de autoavaliação pela empresa ou instituição são também ferramentas de grande utilidade para identificação de eventuais deficiências e suas possíveis correções. Preocupar-se pelo treinamento e pela capacitação constante de seus funcionários também é uma responsabilidade e um dever de toda organização que almeja alcançar sucesso junto a seu público.

3. Atendimento ao público na Administração Pública

Quando se fala em atendimento no serviço público, a percepção que se tem, ainda hoje, por parte do usuário, é a de um serviço moroso, indiferente, inflexível e ineficiente, em uma administração de características burocráticas, que ainda dá ênfase ao cumprimento dos procedimentos e regulamentos internos em detrimento do verdadeiro objetivo, ou seja, do bem-estar social. Persistem, portanto, muitas barreiras criadas pela própria burocracia que enrijecem a estrutura organizacional e prejudicam um melhor atendimento das necessidades dos cidadãos.

3.1 A globalização e a transição do modelo burocrático no serviço público

A introdução do modelo burocrático da Administração Pública se deu, pela primeira vez, em 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, no escopo de uma reforma administrativa para enfrentar a corrupção, o clientelismo e o fisiologismo do sistema patrimonialista até então vigente. Em um ambiente de aceleração da indústria brasileira, o novo Estado surgiu intervindo diretamente no setor produtivo de bens e serviços. Tinha como meta principal a produção de políticas públicas na área social (Educação, Saúde, Previdência Social, Habitação etc.), de forma a garantir o suprimento das necessidades básicas da população.

Durante alguns anos, esse modelo mostrou-se eficaz e alcançou excelentes níveis de desenvolvimento. Porém, sua efetividade passou a ser questionada quando do surgimento de fatores principalmente externos, como as crises do petróleo, em 1973 e 1979, que geraram uma grave crise na economia mundial. Já em 1990, o Estado brasileiro via seu peso na economia reduzido, pois uma nova realidade se apresentava: um cenário de crescente competitividade internacional, caracterizado pela rápida abertura ao capital externo e ao comércio internacional e pela privatização de empresas estatais.

Surgiu a consciência de que a atuação do Estado deveria ser mínima, atendo-se apenas à manutenção da ordem pela Educação, Saúde e Segurança, cabendo-lhe também a administração da Justiça. Seu papel precisava sofrer adaptações

às tendências mundiais, voltando-se, principalmente, para o amparo ao cidadão na busca pela sua realização como pessoa passível de direitos e obrigações. O Estado também passava a necessitar de mais agilidade e flexibilidade para adaptar-se aos novos desafios e demandas externos, saindo de um modelo paternalista, empresarial e burocrático e assumindo o papel de gestor.

Nascia, assim, a Administração Pública Gerencial, para fazer frente a um novo cenário, o da globalização da economia mundial, somada à evolução tecnológica e à consequente expansão das funções econômicas e sociais do Estado. Esse cenário deixava à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior, que se limitava a padrões hierárquicos rígidos e concentrava-se no controle dos processos, não dos resultados. A eficiência da Administração Pública, com redução de custos e aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, tornou-se então essencial, e desenvolveu-se uma cultura gerencial nas organizações.

O objetivo desse novo modelo era desenvolver ações que buscassem transformar as organizações públicas, com vistas a torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão – não apenas com os processos burocráticos internos –, procurando fazer com que a organização pública passasse a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública. Nesse sentido, qualquer sistema de avaliação do desempenho institucional somente seria considerado aceitável se incluísse a satisfação do cidadão como item de verificação. Elevar os padrões dos serviços prestados ao cidadão e, ao mesmo tempo,

torná-lo mais exigente em relação a esses serviços passou a ser o grande desafio da qualidade na Administração Pública e a meta de sua atuação.

O atendimento ao cliente, propriamente dito, com ênfase na gestão pública, começou a ser sentido com maior intensidade a partir do lançamento, em novembro de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No texto de apresentação do plano, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso fez uma comparação entre uma Administração Pública formal, utilizada no passado e baseada em princípios racional-burocráticos, e um novo modelo de administração, a que chamou de “gerencial”, baseado em conceitos modernos de administração e eficiência.

3.2 Gestão pública e eficiência com foco no cidadão

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 19/98, que introduziu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no Artigo 37, Caput, a preocupação com o atendimento ao usuário dos serviços públicos ganhou ainda mais força. A eficiência no serviço público deve ser entendida sob dois aspectos: a) aquele que trata da atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho em suas atividades e atribuições para atingir resultados satisfatórios, e b) o que diz respeito ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de atingir os melhores resultados na prestação do serviço público.

A funcionalidade do atendimento por parte do servidor público, até bem pouco tempo, estava atada à cultura

organizacional da Administração Pública que seguia o modelo burocrático de apego às rotinas e à formalidade e que não dava ao agente a liberdade ou a motivação necessária para uma atitude voltada ao relacionamento de caráter mais pessoal e humanista. No entanto, a democratização política com a Constituição Cidadã de 1988 e a disseminação de novas ferramentas de gestão, como a citada emenda constitucional, têm promovido mudanças nesse quadro, levando-se à concessão de maior poder discricionário aos agentes públicos, com mais autonomia de ação. Somada a isso, a pressão cada vez maior por parte de uma sociedade mais organizada e mais consciente de seus direitos tem gerado uma grande preocupação com um atendimento de qualidade.

Ao fazer um atendimento no âmbito do serviço público, portanto, são inúmeros os fatores que estão presentes e interferem diretamente na maneira como ele é feito; alguns são específicos do processo de atendimento, e outros se referem ao contexto organizacional. Dessa forma, toda e qualquer atividade realizada no âmbito de uma empresa ou instituição que tenha repercussão junto ao cliente diz respeito à função de atender, não sendo esta uma atribuição específica de um setor, mas uma responsabilidade de todas as áreas de uma organização que presta serviços.

3.3 A racionalidade do atendente no serviço público

Os servidores públicos são conscientes da necessidade de mudança da maneira como vêm desempenhando suas atividades, assim como de maior aproximação e interação com o mundo do outro lado do balcão de atendimento; mesmo assim, reagem de

forma negativa quando o assunto inovação ou modificação é tocado, deixando claro que mudar é preciso, mas “não muito”, nem de forma acelerada.

A burocracia no serviço público, ainda existente, mantém barreiras para a satisfação do usuário difíceis de serem superadas, sobretudo por estarem ligadas à ignorância dos funcionários sobre sua capacidade e potencial de crescimento e sobre o receio de trabalhar em um contexto de discricionariedade e liberdade de pensamento e ação, sem a presença do manual – que tudo prevê e regula.

O movimento quase inerte instalado nas organizações públicas é fruto de uma estrutura organizacional revestida de anomalias na utilização do modelo burocrático, o que traz consequências diretas sobre a mão de obra. Uma repaginação ou, em termos atuais, uma gestão estratégica dos recursos humanos no âmbito organizacional é primordial para a revitalização do sistema como um todo. Nas organizações modernas, o poder não provém de manuais, mas das pessoas e de sua interação com o meio externo.

Nesse sentido, inovar na administração e flexibilizar sua estrutura são requisitos essenciais à adaptação das organizações à dinâmica do contexto atual, possibilitando um comprometimento real com a satisfação do cidadão.

É urgente, assim, para se alcançarem o sucesso e a eficiência da organização, promover uma evolução efetiva do modelo de Administração Pública vigente no país, com novos critérios que levem em consideração a importância estratégica dos recursos

humanos e da pessoa do funcionário que atende e materializa o contato com o usuário de serviços, a fim de encorajá-lo a enfrentar desafios em prol da satisfação do cidadão.

Segundo Menezes (2002), os pressupostos do novo modelo organizacional para o setor público refletem a ênfase na gestão de seus recursos humanos e na adoção de estilos de gestão mais democráticos e participativos que desenvolvam as competências, bem como satisfaçam as necessidades dos funcionários.

O autor resume seu ponto de vista, ressaltando ainda que:

Não poderia deixar de ser mencionado, como fator condicionante da paulatina mudança de estilo gerencial no Brasil, a crescente pressão a que está sendo submetido o Estado, em face do aumento da competição, inclusive internacional, na busca de qualidade, inovação e rápida reação aos desafios, ameaças e oportunidades existentes numa ambiência com fronteiras cada vez mais elásticas e caracterizada por rápidas transformações. Neste contexto, os talentos, a criatividade e a autonomia do empregado são de fundamental importância, tornando-se, assim, imperativa a adoção do estilo democrático (Menezes, 2002, p. 19).

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, no texto de apresentação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, destacou:

As pesquisas de opinião têm revelado que a reforma do aparelho do Estado conta com o apoio decidido da população. O apoio é fundamental, mas não é suficiente. Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública, é imprescindível, também, que os

servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se.

4. A rede consular brasileira: dificuldades e perspectivas para a excelência no atendimento ao cidadão

A rede consular brasileira reúne, em sua composição, repartições consulares de carreira (consulados-gerais, consulados e vice-consulados), setores consulares das embaixadas e consulados honorários.

Atualmente, o Brasil mantém mais de 190 repartições consulares de carreira e setores consulares de missões diplomáticas, além de mais de 200 consulados honorários. Juntos, atendem e prestam serviço a um contingente cada vez maior de brasileiros e estrangeiros em busca de atendimento consular. Nos últimos 10 anos, de 2002 a 2012, a produção de documentos consulares, aí incluídos documentos de viagem, vistos e atos notarias e de registro civil, teve um crescimento da ordem de 97%, com destaque para a concessão de vistos, que cresceu 89%.

Essa rede está voltada para prestação de serviços a um público sempre crescente de brasileiros no exterior, residentes ou de passagem, e de estrangeiros com interesses no Brasil.

As repartições consulares de carreira e os setores consulares das missões diplomáticas desempenham ampla gama de funções consulares, com prioridade absoluta para a proteção e a assistência aos brasileiros no exterior (pessoas físicas ou jurídicas). Algumas das funções consulares são: expedir passaportes e outros documentos de viagem a brasileiros, bem

como vistos e documentos apropriados a estrangeiros que desejem viajar para o Brasil; efetuar matrículas consulares; agir como notário, oficial de registro civil e do serviço militar; prestar assistência a presos brasileiros no exterior; providenciar a repatriação de brasileiros desvalidos; prestar assistência a embarcações de nacionalidade brasileira e a aeronaves de matrícula brasileira, assim como a suas tripulações; efetuar o alistamento eleitoral nas épocas apropriadas e outros atos autorizados pela legislação eleitoral; processar pedidos de inscrição e ou regularização do CPF.

As repartições consulares de carreira desempenham, ainda, nas cidades onde não existe uma missão diplomática, funções destinadas a promover as relações comerciais, econômicas, culturais e científicas do Brasil com o país onde estão sediadas.

Os consulados honorários, por sua vez, têm um escopo de atribuições mais reduzido. Subordinam-se a uma repartição consular de carreira ou a uma missão diplomática, servindo-lhes como elemento de apoio.

Com tantas e tão variadas atribuições, as repartições consulares recebem um número elevado de público por dia; contudo, esse número não é elevado e crescente só por conta das inúmeras atribuições da rede consular, mas também pela situação hoje vivida em um mundo globalizado, sendo um dos sintomas mais evidentes da globalização o grande fluxo de pessoas entre países e hemisférios. A Organização Mundial de Turismo das Nações Unidas (OMTNU), que define turismo como “atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e permanência em lugares distintos dos que vivem, por um

período de tempo inferior a um ano consecutivo, com fins de lazer, negócios e outros”, estima que só em 2010 o número de chegada de turistas atingiu 940 milhões. Os brasileiros, principalmente a partir da década de 1980, têm feito parte desse movimento migratório internacional. Estimativas mais recentes, que datam de 2008, feitas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), computaram 3.040.993 pessoas vivendo em 117 países nos quais existem representações consular e diplomática brasileiras. Esse volume circulante de pessoas, como seria de esperar, acaba por promover um incremento da demanda por serviços, tanto de ordem privada quanto de ordem pública, gerando novos e maiores desafios para o Estado. Seja em viagens com fins de lazer, estudo ou negócios, seja em caráter definitivo – havendo mudança de domicílio para outros países –, o fato é que todas essas pessoas, de uma forma ou de outra, acabam por precisar de algum tipo de serviço junto a uma repartição consular, engrossando ainda mais as filas.

Vale ressaltar que esses números tendem a aumentar ainda mais nos próximos anos, não só por conta do fenômeno da globalização, cada dia mais presente na vida de todos, mas também pelos grandes eventos esportivos que ocorrerão no Brasil, como a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016.

4.1 Características do atendimento ao público nas repartições consulares

As características apresentadas a seguir do atendimento nas repartições consulares não refletem a realidade das repartições em sua totalidade, mas em sua grande maioria.

Conforme já foi dito anteriormente, as atribuições de uma repartição consular são muito variadas, englobando um rol de tarefas bastante extenso. Por esse motivo, o público que ali comparece é também bastante variado, seja do ponto de vista de suas origens (de diferentes lugares do Brasil ou de diferentes países, no caso dos usuários estrangeiros), seja do ponto de vista dos níveis socioeconômico e cultural, o que, às vezes, pode comprometer a qualidade do atendimento. A esse propósito, o Consulado-Geral do Brasil em Barcelona, no Telegrama nº 186, de 12 de março de 2010, escreveu:

Na experiência deste consulado, que talvez seja comum em boa parte com a rede consular, a maioria dos brasileiros atendidos tem escassos conhecimentos mais precisos sobre suas necessidades de serviços consulares, não compreende os limites da ação consular e deposita no consulado uma expectativa de solução de todo e qualquer problema local relativo à regularização de sua situação pessoal, o que implica demora adicional ao simples atendimento a um serviço consular determinado.

Muitas pessoas comparecem a uma repartição consular apenas para obter informações; outras, para regularizar uma situação documental, para registrar algum fato – como o nascimento de um filho –, para obtenção de um documento, para fazer uma denúncia ou reclamação e até mesmo para pedir assistência consular para alguma situação que estejam vivendo naquele momento. Enfim, costuma-se dizer que uma repartição consular é como um pequeno escritório que concentra quase todos os serviços disponíveis na Administração Pública. Obviamente, isso está longe de ser verdade, mas o que se percebe é que, a

cada dia, novas tarefas e atividades vão sendo incorporadas às suas atribuições. Portanto, é preciso, mais do que nunca, uma preocupação com a qualidade no atendimento desse público, pois qualidade é, em última análise, sinônimo de eficiência.

Outra forma de atendimento promovido por algumas repartições consulares é o chamado “consulado itinerante”. Nesta modalidade de atendimento, a repartição consular desloca, por alguns dias, uma pequena parte de seus recursos materiais e humanos até uma localidade situada em sua jurisdição e lá realiza atendimentos diretamente a um público formado por integrantes da comunidade brasileira local. O consulado itinerante só se dá em regiões de grande concentração de cidadãos brasileiros e a uma distância razoável da sede da repartição, normalmente de 200 a 600 quilômetros. Nem todas as atividades da repartição podem ser realizadas em um consulado itinerante, em razão das dificuldades técnicas e de material, inclusive humano, mas em sua maioria as atividades desenvolvidas por essa modalidade de atendimento estão relacionadas a atos notariais e do registro civil, ambas consideradas pelas comunidades visitadas como as mais necessárias. De acordo com dados estatísticos de 2012, foram realizados, nesse ano, 301 consulados itinerantes, distribuídos em 170 cidades de 25 países, com atendimento a um total de 45.323 nacionais brasileiros e processamento de 43.532 documentos diversos. Em média, foram atendidos, por itinerante, 152 brasileiros e processados 148 documentos.

As visitas realizadas pelos consulados itinerantes cumprem um importante papel, pois prestam atendimento a cidadãos brasileiros que, por uma razão ou outra, não podem

se deslocar até a sede da repartição. Muitos, por estarem em situação migratória irregular, temem deslocar-se no território estrangeiro, sobretudo quando não se tem o domínio da língua local. Além disso, nem sempre é possível obter dispensa do trabalho. As visitas são também fundamentais por poderem conhecer mais de perto a realidade dessas comunidades, coletando informações importantes que permitam traçar um mapa da presença dos brasileiros nessas regiões e um perfil socioeconômico dessa comunidade. Para a Embaixada em Berlim, conforme descrito no Telegrama nº 418, de 13 de março de 2010, “os consulados itinerantes têm sido oportunos não só para a facilitação de prestação de serviços consulares, mas também como ponto de encontro e conagração da comunidade brasileira local”.

Ainda sobre o atendimento nas repartições consulares, ele é feito, na grande maioria das vezes, de forma presencial. O primeiro contato, porém, costuma ser por telefone, quando então o usuário solicita informações sobre endereço, meios de transporte até a repartição, horário de funcionamento e documentação necessária que deverá apresentar conforme o trâmite que for realizar. Por vezes, o usuário é instruído a visitar a página da repartição na internet, onde poderá obter todo tipo de informação desejada. Certas repartições trabalham com o sistema de agendamento, como no caso do Setor Consular da Embaixada em Atenas, que mantém com isso um sistema organizado de atendimento que beneficia não só o usuário, mas também a repartição.

Nem sempre, porém, o contato telefônico é feito, seja por decisão do próprio usuário, seja pela dificuldade de

conseguir esse contato – ademais, na maioria das repartições não há sistema de agendamento. Assim, por não ter obtido informações muitas vezes relevantes, o usuário acaba tendo o seu atendimento prejudicado, por exemplo, pela falta de um documento que deveria apresentar. Isso é muito comum de acontecer e causa muitos transtornos para a repartição e para o usuário. As filas acabam ficando maiores, além do normal, pois esse tipo de situação provoca, em muitos casos, o retorno desse usuário à repartição; com o maior número de pessoas na fila, algumas acabam não sendo atendidas e precisam retornar outro dia, aumentando novamente as filas. No Telegrama nº 167, de 9 de março 2010, o Consulado-Geral em Frankfurt destacou:

A completa reformulação da página do consulado-geral na internet, que tem facilitado o acesso do público às informações sobre os serviços consulares e contribuído enormemente para diminuir o número de “visitas perdidas” a esta repartição consular, por parte de cidadãos com documentação incompleta.

Uma vez na repartição, munido da documentação necessária, o usuário passa a aguardar em fila sua vez de ser atendido. Há repartições que adotam um sistema de senha de atendimento, o que dá certo conforto ao usuário, que pode aguardar sentado – se houver disponibilidade de assentos – ou mesmo, caso haja tempo hábil, ocupar-se de algum outro assunto de seu interesse nas imediações.

Ao chegar sua vez, o usuário se dirige ao guichê de atendimento e apresenta a documentação requerida e/ou fornece informações que lhe são solicitadas. É somente nessa

hora que o atendente toma conhecimento de que tipo de trâmite o usuário está necessitando realizar. Concluído o processo de atendimento, é quase certo que o usuário terá de retornar à repartição novamente para conclusão do trâmite solicitado, salvo em raras situações em que o trâmite é concluído no primeiro atendimento.

Como pode ser depreendido das características do atendimento ao público apresentadas, presentes na grande maioria das repartições consulares, inúmeros são os problemas que coexistem e causam transtornos aos usuários e à própria repartição, mas também são inúmeras as possibilidades de melhoria desse atendimento, com a adoção de medidas simples e perfeitamente aplicáveis, como um eficiente atendimento telefônico, um sistema de triagem na chegada do usuário à repartição e o uso de guichês específicos de acordo com certos tipos de trâmites. Medidas como essas e outras serão objeto de análise, mais adiante, no presente trabalho.

4.2 Fatores que fazem a diferença no bom atendimento

Inúmeros fatores podem prejudicar ou melhorar a qualidade do atendimento em uma repartição consular, e vão desde a questão física das instalações até a da profissionalização dos que atendem o público. Esses fatores precisam ser levados em conta quando o assunto é a busca pela excelência da qualidade dos serviços prestados. Bom atendimento é aquele que traz como resultado público satisfeito, atendente gratificado e repartição com imagem valorizada.

4.2.1 Estrutura física

Espaços pequenos e abafados reservados ao atendimento do público geram desconforto e sentimentos de irritação por parte do usuário, principalmente quando a espera é longa. O espaço físico para atendimento precisa ser adequado à quantidade de público que comparece diariamente às instalações da repartição, além de conter assentos em número suficiente para que os usuários possam aguardar sentados. Sistema de atendimento por senha deve ser instalado, de forma a propiciar mais conforto. Enquanto aguarda, poderia haver também alguma forma de entretenimento para o público, como um aparelho de televisão com programação variada. A programação da Globo Internacional, por exemplo, já está disponível ao público no Setor Consular em Atenas e em muitas outras repartições. A boa climatização do ambiente também é fundamental para o conforto de todos, usuários e funcionários. O acesso às instalações também deve ser fácil, principalmente para pessoas portadoras de deficiência física, e limitado àquelas pessoas que efetivamente serão atendidas, permitindo o acesso a acompanhantes somente quando necessário.

4.2.2 Localização

A repartição consular precisa estar bem localizada, com o maior número possível de opções de meios de transporte até o local, mesmo que isso signifique estar distante das residências da maioria de seus funcionários, pois a satisfação do usuário vem em primeiro lugar. Estar próxima a agências bancárias, especialmente aquela com a qual a repartição mantém sua conta,

facilita muito a vida do usuário na hora de efetuar o pagamento pelo serviço que está solicitando.

4.2.3 Desempenho do atendente

O funcionário que atende ao público em uma repartição consular precisa, antes de tudo, conhecer bem os serviços e rotinas da repartição, para poder desempenhar suas funções de maneira eficiente e ágil, transmitindo ao usuário a segurança de que está sendo bem atendido. Afinal, o cumprimento exato das leis, o estabelecimento correto de novas rotinas, a aplicação dos procedimentos, tudo isso, depende do atendente. Além disso, não menos importante é a forma como se dá o atendimento, que deve ser sempre cordial, mesmo em situações inusitadas. Alguns tipos de usuários podem apresentar certas características individuais que dificultam o atendimento, sobretudo quando o atendente está menos preparado para enfrentar tais situações. Como maneira de auxiliar na tarefa de atendimento ao público, estão descritos, no quadro abaixo, alguns casos que podem ocorrer e o modo como tratá-los.

O usuário	Como age	Modo aconselhável de tratamento
Inseguro ou tímido	• Não consegue ou não sabe formular sua pergunta com clareza. • Parece desconhecer o assunto sobre o qual quer consultar. • Evidencia temor. • Mostra-se nervoso. • Aparenta ser introvertido.	• Fazer o maior esforço para compreendê-lo (escutá-lo atentamente). • Formular perguntas simples para saber se ele compreendeu a informação dada. • Ajudar, estimulando-o a expressar-se. • Inspirar-lhe segurança e confiança.
Prepotente	• Exige de forma destemperada uma informação e/ou uma solução imediata para seu problema. • Pode chegar a expressar-se de forma irônica, hostil ou cética. • Parece estar predisposto em favor somente de seu ponto de vista.	• Não perder a calma. • Manter-se moderado e com paciência. • Prestar-lhe informações completas, demonstrando-lhe muita segurança. • Buscar estabelecer um diálogo sereno e amável. • Procurar uma solução ao seu problema, mostrando-lhe com precisão qual a posição da repartição. • Se necessário, lembrar-lhe das normas e dos procedimentos que regulam os diferentes trâmites e que naquele momento estão em vigor.
Divagante	• Geralmente não consegue manter-se no tema. • Salta de uma ideia para outra, e perde-se o sentido da conversa. • Resulta-lhe difícil dizer concretamente qual é o seu problema.	• Esperar que faça uma pausa e chamar sua atenção para o tema central, fazendo-lhe perguntas para esclarecer sua solicitação. • Oferecer-lhe respostas muito claras e precisas. • Confirmar se realmente compreendeu o que desejava saber sobre seu trâmite ou assunto.

O usuário	Como age	Modo aconselhável de tratamento
Manipulador	• Com frequência pode apresentar algum desses indicadores de personalidade: • ansioso e veemente; • geralmente é um indivíduo informado e faz questão de demonstrar essa característica; • às vezes é simplesmente um tagarela.	• Se está bem informado, dar a ele uma discreta oportunidade para expressar seus conhecimentos, mas não permita que monopolize o uso da palavra. • Se está equivocado, dizer que esse é o ponto de vista dele, mas que o da repartição é outro. Esclarecer. • Não tentar envergonhá-lo ou satirizá-lo por suas demandas. • Tentar apaziguá-lo com alguma pergunta difícil.
Conversador	• Adora conversar ou tem necessidade de comunicar-se. • Sua conversa pode estar relacionada com o assunto que o levou à repartição, mas normalmente desvia o assunto e coloca questões puramente pessoais ou teorias (próprias) sem importância.	• Não o desconcentrar, mas de modo cordial e firme fazer-lhe uma pergunta simples que prenda sua atenção e o traga de volta ao assunto. • Recordar-lhe da última idéia que expressou e ajudá-lo a concretizar sua pergunta.
Queixoso	• Sempre tem uma queixa favorita, queixa-se à toa. • Em alguns casos, sua queixa é legítima, mas superdimensionada. • Muitas vezes, vive uma situação especial que o deixa nesse estado.	• Escutá-lo com a devida atenção (como em todos os casos), mas estar alerta para interrompê-lo no momento certo. • Nesse momento, focar-se em sua pergunta ou solicitação. • Pontualizar com amabilidade e firmeza que o procedimento administrativo que está solicitando deve cumprir-se de acordo com normas estabelecidas.

O treinamento sobre técnicas de atendimento e a administração de cursos de formação nas áreas específicas do serviço consular e aos funcionários responsáveis pelo atendimento ao público são fundamentais para atingir um bom nível de qualidade na prestação dos serviços. Hoje em dia, o funcionário do MRE removido para cumprir missão oficial em qualquer repartição brasileira no exterior, diplomática ou consular, precisa ser aprovado no Curso de Habilitação do Serviço Exterior (CHSE), o qual inclui entre as matérias uma a respeito das rotinas do serviço consular. Não há, no entanto, nenhum curso de treinamento sobre técnicas de atendimento, que poderia ou deveria fazer parte do CHSE, já que é uma questão que afeta e muito a qualidade do serviço.

Por ser o atendente quem está em contato com o público, é ele quem observa e percebe as mudanças que este apresenta ao longo do tempo, seus anseios e suas necessidades, e, assim, é quem fornece à repartição informações importantes, sugerindo mudanças na administração para tornar mais eficiente o contato com a população, o que poderá permitir oferecer ao público o que de fato precisa.

4.2.4 Informatização do atendimento

Na Administração Pública, fazer uso de tecnologias que estão ao alcance de todos deveria ser quase uma obrigação, com vistas a facilitar a vida dos usuários e permitir uma melhor organização dos serviços prestados. Na rede consular, o uso da internet, por exemplo, ainda está aquém de suas possibilidades,

pois vários serviços de acesso *on-line* poderiam ser colocados em prática nas páginas eletrônicas das repartições, como:

- a) agendamento: disponibilização de um sistema de agendamento dos serviços, de maneira que o usuário possa marcar data e hora de seu atendimento e indicar o(s) motivo(s) de sua ida. Nesse momento, poderia ser informada a documentação requerida, evitando idas e vindas desnecessárias. Seria esta uma ferramenta importante para a repartição, que com isso conseguiria melhor organizar seus serviços de atendimento, e para o usuário, garantindo-lhe mais conforto;
- b) acompanhamento: consulta, mediante *login* e senha de acesso, do andamento dos pedidos e de eventuais pendências, dando mais segurança e tranquilidade não só ao usuário, mas também à própria repartição, que teria à disposição mais essa ferramenta de controle de atividades;
- c) pagamento: sistema de pagamento via internet dos serviços solicitados, com identificação do depositante. Atualmente, o pagamento é feito mediante depósito em conta, sendo necessário o deslocamento dos usuários até uma agência bancária e de volta à repartição, para fazer entrega do comprovante, gerando novas filas. O comprovante pode também ser entregue via correio, mas com o inconveniente de retardar o início da tramitação do pedido. Um sistema de pagamento via internet ajudaria a diminuir as filas e daria mais conforto ao usuário, contribuindo para uma elevação da qualidade

do serviço prestado. Experiência bem-sucedida desse sistema vem ocorrendo no Consulado-Geral em Milão, onde o pagamento dos serviços é feito por meio de terminais eletrônicos de depósito, instalados na sala do público. Outra boa alternativa seria o pagamento por meio de *money orders* (ordens de pagamento bancárias), muito usado nos postos nos Estados Unidos; além de facilitar a vida do usuário, permite um melhor controle da renda consular.

4.3 Iniciativas em andamento

Várias iniciativas estão sendo colocadas em prática, como forma de auxiliar o aprimoramento dos serviços consulares prestados a brasileiros e estrangeiros no exterior. Entre elas, estão a implantação, em todas as repartições consulares, do Sistema Consular Integrado (SCI); a Ouvidoria Consular; a institucionalização de nova forma de interação entre o MRE e as comunidades brasileiras no exterior por meio das Conferências Brasileiros no Mundo; o incentivo à retomada da criação dos Conselhos de Cidadãos; e a revitalização da Matrícula Consular.

4.3.1 Sistema Consular Integrado (SCI)

Até fins de 2008, todo o serviço de atendimento consular, tanto a cidadãos brasileiros quanto a estrangeiros, era feito manualmente, com o usuário aproximando-se do balcão e preenchendo formulários para dar entrada em seus pedidos. Esta prática, além de acarretar um acúmulo exagerado de papéis, tornava o atendimento mais trabalhoso e demorado. Com o

objetivo de atender condignamente as comunidades brasileira e estrangeira no exterior e modernizar tanto os métodos de trabalho (instrumentos de produção e controle) quanto os documentos finais, o MRE concebeu o SCI, já instalado e funcionando em grande parte da rede consular brasileira. Trata-se de um sistema informatizado dos serviços de emissão de documentos de viagem, vistos, documentos notariais e registro civil, que vem representando uma mudança substancial na prestação do serviço consular em termos de qualidade e controle.

4.3.2 Ouvidoria Consular

A Ouvidoria Consular entrou em funcionamento em novembro de 2009, passando a ser o órgão do MRE responsável pelo processamento de comentários, sugestões, elogios e críticas referentes a toda a atividade consular.

Inserida no conjunto das ouvidorias do Poder Executivo Federal coordenadas tecnicamente pela Ouvidoria-Geral da União, a Ouvidoria Consular funciona como mecanismo de controle de qualidade do serviço consular, auxiliando na busca de soluções para os problemas existentes.

Trabalhando com o público externo dos serviços consulares brasileiros, oferece aos usuários um espaço para que manifestem agrado ou insatisfação ou façam sugestões. Nesse contexto, seus objetivos gerais são: contribuir para a melhoria do desempenho e da imagem da rede consular; contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados; facilitar ao usuário o acesso às informações e seu bom relacionamento com a

instituição; proporcionar mais transparência dos serviços consulares; contribuir para o aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos do serviço consular; incentivar a participação do público na modernização dos processos e procedimentos da instituição; sensibilizar os dirigentes das unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere) para a necessidade de se amenizarem ou extirparem processos prejudiciais ao cidadão e à própria instituição; e incentivar a valorização do elemento humano.

Todas as manifestações do público brasileiro e estrangeiro, recebidas por telefone, via postal, correio eletrônico, Portal Consular (página eletrônica que concentra informações e acesso a toda a rede consular brasileira) e outros meios, são processadas em tempo real. Também nas repartições consulares estão disponibilizadas, para esse fim, caixas de comentários e sugestões e outras formas de recebimento de manifestações sobre o serviço consular.

Tendo em vista a importância do papel da ouvidoria, inclusive no controle de qualidade dos serviços prestados pela rede consular, seria importante que sua divulgação fosse feita nas repartições consulares, mediante afixação de cartaz informativo sobre as atividades e os serviços prestados por ela, bem como sobre as diversas maneiras de contactá-la.

4.3.3 Conferências Brasileiros no Mundo

Anualmente, é promovida a Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior, denominada de Conferência Brasileiros no Mundo, que reúne centenas de representantes das principais

comunidades brasileiras nos Estados Unidos, na América do Sul, na Europa Ocidental, no Japão, na Austrália, na África e no Oriente Médio e tem por objetivo debater assuntos do interesse da diáspora brasileira.

Nesses encontros, que costumam contar com a presença de autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de membros do mundo acadêmico, da mídia, de organismos internacionais e de entidades não governamentais, são debatidos de forma aberta e abrangente assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior, permitindo a troca de informações sobre as experiências do público presente.

A I Conferência Brasileiros no Mundo teve lugar na sede do Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, em 2008, sob patrocínio da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), do MRE. Também participaram cônsules e chefes de setores de missões diplomáticas que se ocupam do apoio às comunidades brasileiras no exterior de maior dimensão, bem como altas chefias do Itamaraty em Brasília.

As conferências foram realizadas também em 2009 e 2010. Durante esta última, que contou com a presença do presidente da República, deu-se posse aos membros do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE). Instituído pelo Decreto Presidencial nº 7.214, de 15 de junho de 2010, o CRBE passou a ser um canal de comunicação do governo brasileiro com sua diáspora, permitindo um acompanhamento das reivindicações feitas desde a I Conferência Brasileiros no Mundo.

4.3.4 Conselho de Cidadãos

O Conselho de Cidadãos representa também uma importante ferramenta de aproximação das comunidades brasileiras no exterior, e seu funcionamento e a criação de novos conselhos vêm sendo bastante estimulados nos últimos anos pelo governo brasileiro. Trata-se de foro informal e apolítico de aconselhamento, que tem por finalidade permitir troca de ideias e coleta de informações, por parte da autoridade consular, sobre necessidades, problemas e interesses da comunidade brasileira residente e domiciliada na jurisdição da repartição, a fim de redimensionar e aperfeiçoar as estratégias de prestação da assistência consular.

4.3.5 Matrícula Consular

A Matrícula Consular de cidadãos brasileiros residentes no exterior, realizada junto a uma repartição consular, permite que se tenha um registro dos integrantes da comunidade brasileira em determinada localidade, configurando um importante instrumento de análise de perfil socioeconômico. Além disso, também representa uma forma de elevação da qualidade do atendimento, na medida em que facilita a localização e o contato com o matriculado, em caso de necessidade

4.3.6 Revisão e constante atualização do Manual do Serviço Consular e Jurídico (MSCJ)

A revisão periódica do MSCJ e sua constante atualização, que, desde sua última edição, aprovada pela Portaria Ministerial nº 457, de 2 de agosto de 2010, ocorre por meio de emendas

publicadas “em tempo real” na intratec, é fundamental para que o agente consular esteja bem informado sobre os novos procedimentos e as novas interpretações das normas, o que repercute positivamente no atendimento ao público. Este novo procedimento possibilita a padronização das rotinas consulares, que era dificultada quando a atualização normativa ocorria tão somente por meio de circulares telegráficas, que se acumulavam nos arquivos dos postos, dificultando o conhecimento das instruções normativas que realmente estavam em vigor. Ademais, cumpre evidenciar que as normas do MSCJ constituem o Regulamento Consular Brasileiro e são de fundamental importância para que as práticas consulares, embora desburocratizadas, estejam dentro da legalidade, constituindo-se, ainda, em um instrumento essencial para a credibilidade das informações prestadas por atendentes que, no mais das vezes, não têm a formação nem o embasamento teórico necessário para lidar com questões jurídicas complexas.

4.4 A busca pela qualidade na rede consular: sugestões das repartições consulares

As repartições consulares brasileiras, interessadas em melhorar a qualidade do serviço prestado ao público e na qualidade de participantes de um exercício de reflexão lançado pelo MRE, em 2007, sobre o serviço consular e de apoio às comunidades brasileiras no exterior, encaminharam àquele órgão diversas sugestões e comentários sobre o assunto, que representam um esforço a mais na busca pela excelência do atendimento e fazem parte dos subsídios para o Plano Diretor

de Reforma Consular, editado em 2010. É interessante notar que, pelas sugestões e pelos comentários, que refletem uma realidade local, pode-se ter uma ligeira ideia das necessidades e inquietações não só do público, mas também da própria repartição.

Há uma grande preocupação, por exemplo, com o atendimento telefônico, que, apesar de representar uma peça importante na otimização dos serviços, sofre muitas dificuldades para uma operacionalização plena, comuns à maioria das repartições, como: falta de pessoal; despreparo do atendente quanto ao conhecimento dos assuntos consulares e quanto às técnicas de atendimento; incapacidade do atendente em se comunicar em mais de um idioma etc. Como solução, algumas repartições sugerem, por exemplo, a criação de *call center*, no Brasil, que funcione 24 horas por dia e que possa responder às consultas telefônicas de qualquer parte do mundo, acionando repartição consular específica quando for o caso. Sugerem, ainda, entre tantas outras ideias, estágio, no *call center*, aos funcionários removidos para as repartições consulares e contratação de telefonista em tempo integral.

Outra preocupação frequente que traz à luz deficiências atuais diz respeito ao atendimento de balcão: sugere-se, entre outras coisas, instalação de sistema de senhas eletrônicas nas recepções e separação das senhas segundo os serviços prestados; padronização para disposição das áreas de atendimento ao público, a fim de torná-las mais funcionais; atendimento prioritário para idosos, gestantes, pessoas acompanhadas de crianças e portadores de deficiências físicas; ter no setor de

atendimento funcionários bem preparados, tanto para atender quanto para dar informações; proporcionar treinamento específico para atendimento e gratificação para os funcionários que fazem o atendimento ao público.

Sugestões para a questão da avaliação dos serviços prestados revelam também uma preocupação quanto à estrutura das repartições ao se propor, por exemplo, “o estabelecimento de padrões de verificação da qualidade da prestação do serviço consular, de modo a poder definir de maneira mais adequada os recursos humanos e materiais que caberão a cada um dos postos consulares”. No Telegrama nº 167, de 9 de março de 2010, o Consulado-Geral em Frankfurt sentencia:

Precisam ser discutidas, de forma realista, as perspectivas de expansão da infraestrutura hoje existente na rede consular brasileira, para que os meios disponíveis sejam adequados às prioridades estabelecidas pela Sere e às expectativas criadas junto à comunidade brasileira.

Percebe-se que a discussão em torno da estrutura organizacional está sempre muito presente, tanto em termo micro quanto macro, com sugestões que vão desde uma simples adequação do espaço físico para atendimento até a criação de uma carreira consular à parte, a compor os quadros do MRE. Nesse sentido, sugere-se, ainda, a formação de oficiais e assistentes de chancelaria para integrarem corpo de funcionários consulares que seriam removidos exclusivamente para repartições consulares, o que demonstra, mais uma vez, uma preocupação com a qualificação do servidor como fator essencial à prestação de um serviço de boa qualidade.

O treinamento e a qualificação profissional na área consular é, possivelmente, um dos assuntos que mais interesse desperta na maioria das repartições consulares e que evidencia, portanto, um dos grandes problemas enfrentados no dia a dia: o despreparo de quem atende e as consequentes disfunções no atendimento. Para tanto, sugerem que o curso de treinamento na área consular seja estendido também aos funcionários locais e aos próprios funcionários diplomáticos, com a incorporação de matéria no currículo regular do Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco.

Outro exemplo que reflete a preocupação na prestação de serviço de qualidade por parte da rede consular vem do Consulado-Geral em Nova York. Realizou-se, em 2010, em suas dependências, um curso de capacitação ministrado pela empresa Human Development Center, com o objetivo de aprimorar o atendimento ao público e propiciar aos funcionários instrumentos para gerenciamento de tensões, ministrado por psicóloga especialista na área. Segundo esse consulado, a iniciativa possibilitou uma ampla revisão das posturas de atendimento, com a introdução de códigos atualizados de inter-relacionamento no ambiente de trabalho, já sendo observado em suas rotinas diárias, com significativo benefício ao atendimento consular.

As contribuições são muitas e variadas, como afirmado anteriormente, mas o importante é fazer uma leitura atenta dessas sugestões porquanto elas revelam as verdadeiras deficiências e necessidades que hoje pairam sobre a rede consular brasileira. Por serem muito extensas e de especial importância, elas encontram-se descritas no Anexo A do presente estudo, agrupadas em lista organizada por área específica.

5. Considerações finais

Não resta dúvida de que muito se tem avançado no caminho para uma melhora no atendimento ao público em toda a Administração Pública. A rede consular também tem buscado adaptar-se ao novo modelo de atendimento com foco no cidadão, muitas vezes com iniciativas próprias e exclusivas para o tipo de público a que presta seus serviços. No entanto, há ainda uma longa jornada pela frente, pois, como demonstrado ao longo do presente trabalho, as mudanças devem acontecer de maneira simultânea na estrutura organizacional e na racionalidade do funcionário, o que não constitui tarefa fácil.

Toda organização que pretenda promover uma mudança estrutural precisa passar, antes, por uma mudança de cultura organizacional. Cada organização tem sua cultura própria, baseada em um sistema de crenças e valores, de tradições e hábitos, de interação e de relacionamentos interpessoais, com um modo de vida próprio desenvolvido por seus participantes. Essa cultura organizacional sofre alterações ao longo do tempo, dependendo de condições internas e externas, mas o ritmo dessas alterações pode se dar de maneira constante para algumas, mantendo-se sempre atualizadas, e nem tanto para outras, que permanecem com sua cultura amarrada a padrões antigos e ultrapassados.

É a cultura organizacional que dita os comportamentos e a maneira de interação entre os participantes de uma organização. O novo modelo de cultura organizacional a ser seguido está baseado em confiança e crença recíprocas, na

interdependência e na responsabilidade compartilhada, na tomada de decisões descentralizada, na solução de conflitos internos por meio da negociação. Já a cultura amarrada a padrões antigos e ultrapassados está baseada no relacionamento do tipo autoridade-obediência, no controle e na tomada de decisões centralizada, em uma rígida divisão do trabalho e em uma supervisão hierárquica, na solução de conflitos por meio da repressão, da arbitragem e/ou da hostilidade.

Nesse sentido, a valorização do agente público, por exemplo, é fundamental, não só do ponto de vista financeiro, mas também do ponto de vista de sua integridade, de sua autoestima, para que ele se sinta parte de um todo e possa ser mais um a somar esforços para o sucesso da organização, adquirindo uma nova visão de seu papel, de sua função social.

Cada organização é um sistema complexo baseado em relações humanas, com características e cultura próprias, mas que deve ser continuamente observado, analisado, aperfeiçoado e adaptado às mudanças, para que resultem em motivação e produtividade. Uma gestão inteligente é uma gestão eficiente, e a eficiência é um componente essencial para uma organização estar preparada para encarar novos desafios. O atual Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, em sua mensagem de fim de ano, durante cerimônia realizada em 9 de dezembro de 2011, já destacava:

Na realidade, podemos dizer que hoje é tanto o que se espera do Itamaraty que nos vemos na obrigação de não só dar continuidade ao que já estamos acostumados a fazer, mas também de elevar a nossa atividade a um novo nível de profissionalismo.

Os novos desafios nos obrigam a olhar de frente a necessidade de atualizar nosso trabalho, de torná-lo ainda mais eficiente, mas adequado às novas realidades.

Temos de usar plenamente as possibilidades oferecidas pelo avanço tecnológico para conhecer melhor nosso entorno e o mundo.

Precisamos, ao mesmo tempo, de conhecimento global e especialização.

Sabe-se que o mundo, a cada dia, se torna mais globalizado diante do avanço tecnológico e do incremento das relações comerciais entre países, e isso já seria mais que suficiente para despertar nas organizações públicas a compreensão da necessidade de mudança efetiva no modelo de gestão. No entanto, há também outro fator que vem crescendo muito por conta da globalização e que talvez seja ainda mais importante para essa mudança: a evolução das redes sociais. Por meio delas (como Facebook, Twiter e outras), as pessoas passaram a estar mais “próximas” umas das outras e a discutir temas de seus interesses com extrema facilidade, em um espírito colaborativo e por vezes crítico, inclusive com planejamento de ações em conjunto, tornando-se, assim, uma poderosa arma de pressão popular. Imagine-se, por exemplo, a criação de uma comunidade no Facebook denominada “Eu já estive em uma repartição consular brasileira”; caso isso ocorresse hoje, os comentários positivos certamente não prevaleceriam, tendo em vista as dificuldades estruturais e as mazelas de um modelo burocrático ainda existente nessas repartições.

Não há mais tempo a perder. É preciso pensar estrategicamente com vistas a planejar o futuro do atendimento consular, cujo público cresce vertiginosamente em número e em níveis de exigência. Planejar estrategicamente significa, por exemplo, pensar na formação e na profissionalização de um corpo de funcionários com atribuições específicas e exclusivas da área consular, inclusive nas funções de chefia. Este seria, certamente, um grande passo para uma reestruturação organizacional voltada para o modelo de gestão gerencial, com elevação da qualidade do atendimento, no sentido pleno da palavra. Primar pela qualidade no setor público vai muito além de apenas oferecer um serviço melhor ao público, também envolve diminuir gastos do orçamento, descentralizar, conseguir e manter melhores funcionários e até mesmo sobreviver.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Secretaria de Administração Federal. Departamento de Modernização Administrativa. *Atendimento novo, vida nova!* 3. ed. Brasília, 1990.

CARLZON, Jan. *A hora da verdade*. Trad. de Maria Luiza Newlands Silveira. Rio de Janeiro: COP, 1990.

DENTON, D. Keith. *Qualidade em serviços: o atendimento ao cliente como fator de vantagem competitiva*. Trad. de Flavio Deny Steffen. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1989.

MENEZES, Maria José. *Estilo democrático de gestão no contexto organizacional: perspectivas*. Administração de Empresas em Revista: Faculdades Integradas Curitiba: Curitiba, 2002.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial: reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SHIOZAWA, Ruy Sergio Cacesse. *Qualidade no atendimento e tecnologia de informação*. São Paulo: Atlas, 1993.

URUGUAY. Secretaria de la Presidencia De La Republica. Programa Nacional de Desburocratización. Manual de Atención al Público. Montevideo, 1992.

VERGARA, Sylvia Constant. Competências gerenciais requeridas em ambiente de mudança. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro: Anpad, 1995.

APÊNDICE

A busca pela excelência no atendimento: sugestões e comentários das repartições consulares brasileiras

Atendimento (geral)

- Revisão do expediente de modo a ampliar o período em que os funcionários consulares poderão se dedicar à elaboração da documentação consular. O meio expediente de atendimento de balcão permitiria acelerar a elaboração da documentação consular (Consulado em Córdoba).
- Revisão do atendimento ao público, favorecendo o uso de *e-mails* e páginas eletrônicas (Consulado em Frankfurt).
- Realização de atendimento na sede do consulado durante pelo menos um sábado a cada semestre para preparação imediata de atos notariais; estabelecimento do atendimento com hora marcada, desenvolvendo-se para isso programa que permita ao usuário confirmar imediatamente *on-line* uma hora marcada, sem a necessidade de troca de *e-mails* (Consulado-Geral em Miami).

- Leitura e processamento de *e-mails* da caixa consular em tempo real e envio de respostas em prazos curtos; envio de respostas, ainda que interlocutórias, a queixas e críticas do público; agendamento de atendimento com hora marcada; instalação de equipamentos úteis nos salões de atendimento do público (máquinas fotográficas, caixas rápidos, máquinas para venda de selos, *money orders* e envelopes, câmaras com áudio no balcão); ampliação geográfica do serviço de hora marcada para atendimento a brasileiros; previsão de caixa para *drop-off* de documentos para pedido de serviços (Setor Consular, Embaixada em Washington).
- Obrigatoriedade de registro sequencial e numerado dos atendimentos prestados, com eventual relatório mensal ou trimestral à Secretaria de Estado (Consulado-Geral em Zurique).
- O que mais percebo no trato com o público que procura assistência consular é a extrema necessidade de se sentir amparado (Embaixada em Praia).
- Ordenamento da demanda para aperfeiçoar os serviços, buscando maior equilíbrio no comparecimento dia a dia ao consulado (Consulado-Geral em Tóquio).

Atendimento aos postos

- Seria interessante que se criasse na SERE uma Central de Atendimento aos Postos (CAP) para orientar os postos e esclarecer dúvidas (Vice-Consulado em Concepción).

- Implantação de atendimento *on-line* ininterrupto, para assegurar o pronto conhecimento de situações de emergência e habilitar a adoção tempestiva de providências (Consulado-Geral em Córdoba).
- Centralização, na Sere, de serviço de apoio em caso de dúvidas dos funcionários consulares (Consulado-Geral em Montevideu).

Atendimento telefônico

- O atendimento telefônico tem-se mostrado cada vez mais difícil. Em vários postos, procurou-se limitar o atendimento aos casos de emergência. O atendimento por *e-mail* constitui nova forma de comunicação com o público; em alguns, é casos mais ágil e eficiente que o atendimento telefônico (Setor Consular, Embaixada em Madri).
- Instalação de mesas telefônicas com ampla capacidade de receber múltiplas chamadas e com sistema que informe automaticamente ao usuário o tempo aproximado de espera; ajuste do número de telefonistas ao de chamadas recebidas diariamente (Consulado-Geral em Miami).
- Importância do estabelecimento de *call center* (nos Estados Unidos ou, preferencialmente, no Brasil) para o fornecimento de informações consulares. Os funcionários removidos para os consulados poderiam passar por um estágio no *call center*; contratação, em cada posto, de telefonista em horário integral ou, alternativamente, criação de *call center* combinado com linha direta por *e-mail* com os consulados; melhoria no atendimento telefônico,

mediante treinamento de funcionário exclusivo para esse fim (Setor Consular, Embaixada em Washington).

- Criar um sistema de *call center* que, funcionando 24 horas por dia, pudesse responder às consultas telefônicas e *por e-mail* de qualquer parte do mundo e acionar os consulados, quando fosse o caso (Consulado-Geral em Madri).
- Instalação de centros regionais de atendimento telefônico e informático a operarem em sistema de perguntas frequentes e respostas padrões (Consulado-Geral no Porto).
- Estabelecimento de horário de atendimento que, da melhor maneira possível, busque acomodar o fluxo de público e a elaboração dos expedientes (Embaixada em Moscou).
- Dispor de gravações telefônicas com mensagens padronizadas para orientação ao público sobre os trâmites consulares mais frequentes (Consulado-Geral em Montevideu).
- Substituição dos telefones por mecanismos mais eficientes – e viáveis – na divulgação de informações de interesse dos usuários do sistema (Consulado-Geral em Tóquio).
- Atendimento telefônico e pessoal durante todo o expediente (Consulado-Geral em Buenos Aires).
- Estabelecimento de central de recepção de chamadas para atendimento telefônico, respostas a mensagens eletrônicas e agendamento prévio de entrevistas para tratar sobre matérias consulares, com vistas a reduzir filas e tempo de espera (Consulado-Geral em Ciudad del Este).

- As centrais telefônicas deveriam dispor de *menu* interativo no atendimento automático, isto é, as informações teriam de ser dadas ou transmitidas em resposta a perguntas específicas. As centrais deveriam contar com intercomunicador, correio de voz, desvio automático de chamada ao celular de plantão etc. (Vice-Consulado em Concepción).
- Fornecimento de atendimentos telefônico e eletrônico que possibilitem oferta de serviços consulares de maneira padronizada pela rede consular (Embaixada em Doha).

Atendimento: recepção e balcão

- Instalação de sistema de senhas eletrônicas nas recepções de público e separação das senhas segundo os serviços prestados; criação de padrão para a disposição das áreas de atendimento de público dos consulados, para torná-las mais funcionais diante das medidas de modernização em curso, permitindo, entre outros objetivos, o atendimento no balcão para a preparação imediata de atos notariais; os padrões incluiriam detalhes da disposição física do espaço, criação de logomarca do serviço consular, cores etc., com a recomendação de que as repartições, sempre que possível, funcionem em andares térreos e em edifícios de fácil acesso por sistema de transporte público. Esses padrões passariam a ser seguidos a cada nova instalação de repartição consular, e as reformas nas instalações existentes procurariam a eles se ajustar na medida do possível; criação de recepções separadas para vistos, para

recebimento de pedido de outros documentos e para a entrega de documentos; colocação de aparelho de DVD e televisão nas áreas de recepção para a apresentação de filmes curtos e programas brasileiros (Consulado-Geral em Miami).

- Atendimento prioritário para idosos, gestantes, pessoas acompanhadas de crianças e portadores de deficiências físicas (Embaixada em Caracas).
- Estabelecer como norma geral o atendimento prioritário a gestantes, pessoas com crianças, maiores de 65 anos e portadores de deficiências físicas (Consulado-Geral em Ciudad del Este).
- conveniência de estabelecer formas adequadas de atendimento ao público que agilizem e deem maior produtividade aos serviços prestados, como separação de balcões para recebimento e entrega de documentos e para estrangeiros e brasileiros; definição de espaços físicos separados para pedido e devolução de documentos; sistema de senhas eletrônicas (Setor Consular, Embaixada em Washington).
- Estabelecimento de horários especiais para servidores e funcionários locais que trabalhem no atendimento de balcão, bem como de sistemas de rodízio, em repartições de maior lotação, dos funcionários no atendimento de balcão (Embaixada no México).
- Orientação dos usuários a caminho do balcão, a fim de reduzir o número de casos de atendimento dificultado

em virtude de documentação incorreta ou incompleta (Consulado-Geral em Tóquio).

- O atendimento do público teria de ter o melhor pessoal no balcão de atendimento. Não é difícil encontrar alguns bem despreparados tanto para atender quanto para dar informações (Vice-Consulado em Concepción).
- Atendimento a estrangeiros apenas por *e-mail* ou pessoalmente (Consulado-Geral em Buenos Aires).
- Consolidação do sistema de gerências temáticas para atendimento no balcão, telefônico ou por *e-mail*; estipulação de horários fixos para a prestação direta de serviços ao público, em balcão, e para o atendimento personalizado por telefone e *e-mail*, com intervalo de resposta ao menos interlocutória para as mensagens eletrônicas, decorridas 24 horas do recebimento (Consulado-Geral em Zurique).
- Instalação de computadores de uso público nos consulados, a fim de serem utilizados para preenchimento de formulários necessários à solicitação de serviços consulares (Embaixada em Ottawa).

Avaliação

- Disponibilização de fichas de avaliação para o público e sua utilização no Sistema de Avaliação e Treinamento dos funcionários (Consulado-Geral Miami).
- Estabelecimento de uma forma de aferição concreta e sistemática do grau de satisfação do usuário e identificação dos eventuais pontos fracos do atendimento. Pode ser

feito tanto pela distribuição de formulários de avaliação de serviços e sugestões quanto pela entrevista direta com o público (Consulado-Geral em Milão).

- Estabelecimento de padrões de verificação da qualidade da prestação do serviço consular, de modo a poder definir de maneira mais adequada os recursos humanos e materiais que caberão a cada um dos postos consulares (Consulado-Geral em Montevidéu).

Equipamento de informática

- Criação de uma Intratec consular, à qual tenham acesso os auxiliares locais; desenvolvimento ou adaptação de *software* que permita o acompanhamento *on-line* dos processos pelo próprio usuário (Consulado-Geral em Miami).
- Melhoria do parque informático de base à disposição dos serviços consulares (Embaixada em Bruxelas).
- Padronização dos equipamentos e móveis da rede consular (Consulado em Rivera).
- Aquisição de material permanente a fim de melhorar a estrutura física para o trabalho dos funcionários e o conforto dos cidadãos brasileiros (Consulado-Geral em Buenos Aires).
- Modernização do equipamento das unidades e do equipamento informático utilizado pelos funcionários do SCB, para que o trabalho possa continuar eficiente (Embaixada em Wellington).

- Quanto à informática, os postos, a bem da produtividade, no que se refere a bancos de dados, teriam de ser plenamente adaptados e conectados a um servidor central (Intratec), bem como ter os computadores locais conectados em rede local (LAN). Os arquivos de dados, de textos etc. teriam de estar armazenados de forma sistêmica em um servidor local (Vice-Consulado em Concepción).
- Exame dos programas de informática criados por diversos postos na área consular, para eventual incorporação de recursos já testados aos programas sendo desenvolvidos na Sere (Embaixada em Bangkok).

Informação ao público

- Divulgação ampla, por meio do Portal Consular e páginas *web* dos postos, das atribuições e dos deveres principais do serviço consular (Consulado-Geral em Montevideu).
- Campanha de esclarecimento, visando impedir que a imigração indocumentada ocorra em função de desinformação sobre suas consequências (riscos na travessia da fronteira, trabalho servil em situação de vulnerabilidade, riscos de detenção por longos períodos e deportação, entre outros); formas criativas de divulgação de assuntos de interesse da comunidade pelos consulados (jornais da comunidade, rádio, TV, *newsletters*, além do Portal Consular) (Setor Consular, Embaixada em Washington).
- Informação ao público, no portal consular e em outros meios, de lista exemplificativa de tarefas que o serviço consular não pode realizar (Embaixada em Argel).

- Esclarecimento acerca dos limites da atuação consular; atualização das exigências referentes à documentação para ingresso de brasileiros nos países vizinhos, com informação aos postos cada vez que haja assinatura de acordo que resulte em modificações; elaboração de lista dos países que não exigem passaporte, com *link* para o referido acordo; criação de lista de perguntas e respostas, disponível na Intratec, a partir das consultas dos postos (Consulado-Geral em Buenos Aires).
- É necessário desenvolver material de fácil acesso para conscientização da comunidade brasileira sobre as competências do consulado; urgência de divulgar melhor, nas agências de viagem, nas companhias aéreas, nas *homepages* dos postos e no Portal Consular, os critérios e as normas utilizados para admissão no espaço comunitário, minimizando assim possíveis casos de denegação de entrada (Setor Consular, Embaixada em Madri).
- Realização de palestras por especialistas brasileiros sobre temas de interesse da comunidade; participação, [...] em feiras e exposições [...], que contem reconhecidamente com grande afluência de participação de público brasileiro (Consulado-Geral em Ciudad del Este).
- Aumentar o estoque das respostas padrões às perguntas identificadas como mais frequentes na correspondência com os usuários, no balcão do consulado, nos itinerantes e nos postos avançados (Consulado-Geral em Tóquio).

- Atualização das páginas *web* dos postos com conteúdos obtidos em outros sítios governamentais de interesse; criação de caixa de sugestões nas páginas *web* dos postos da rede consular; aposição, nas páginas *web* dos postos e no Portal Consular, de listas de documentos “achados e perdidos” à disposição dos seus postos titulares; inclusão, na página *web*, inclusive no Portal Consular, das respostas às perguntas mais frequentes identificadas nos atendimentos no balcão (Consulado-Geral em Montevidéu).
- Criação, nos consulados em cuja jurisdição resida número expressivo de brasileiros, de setores de imprensa, de divulgação e de relações com a comunidade ou de núcleos de apoio à comunidade que possam realizar trabalho sistemático de comunicação com a grande imprensa local e brasileira e desenvolver ações de apoio direto à comunidade, por exemplo, na área educacional (Consulado-Geral em Miami).

Instalações

- Importância da qualidade do espaço físico de atendimento e das salas de espera. Na experiência de diversos postos, o estabelecimento de um espaço único e amigável influencia positivamente a atitude do público e dos próprios funcionários, além de dinamizar o trabalho em equipe e conferir dignidade à repartição (Setor Consular, Embaixada em Madri).
- Investimento realista na qualidade das instalações físicas das áreas de atendimento (Consulado-Geral em Milão).

- Maior alocação de recursos para manutenção, reforma ou construção de instalações físicas dos postos consulares ou dos setores consulares das embaixadas conjugada com melhor capacitação dos funcionários consulares (Consulado-Geral em Montevideu).
- Adequação das instalações do setor consular, tanto na área interna quanto na de atendimento ao público (Consulado-Geral em Montreal).
- Um bom atendimento consular depende de instalações físicas adequadas e da disponibilidade de equipamentos (Setor Consular, Embaixada em Praia).
- Adequação das instalações consulares: propõe a consideração de algumas normas para a abertura ou a mudança de local das repartições consulares; adequação das instalações com terminais e programas específicos para as rotinas consulares; adequação das instalações dos setores consulares de embaixadas pequenas (Setor Consular, Embaixada em Wellington).
- Melhoria das instalações físicas dos consulados, vice-consulados e setores consulares, inclusive do ponto de vista de segurança (Embaixada em Bruxelas).
- Maior espaço nas repartições consulares para diminuir as filas que enfrentam os cidadãos brasileiros e realização de eventos (Consulado-Geral em Buenos Aires).
- Melhoria das instalações físicas e eventual estabelecimento de uma arquitetura consular (Setor Consular, Embaixada em Washington).

- Análise pela SGEB, com a competência de ordenadora de despesas, das necessidades das repartições consulares em termos de instalações físicas e de modernização/padronização de equipamentos (Consulado-Geral em Ciudad del Este).
- Reestruturação física e de pessoal do posto, priorizando treinamentos e cursos a todos os funcionários, inclusive os contratados locais (Vice-Consulado em Cobija).
- As instalações físicas dos vice-consulados, para terem mais representatividade e respeito da comunidade local, teriam de ter melhor aspecto, melhor apresentação (Vice-Consulado em Concepción).

Ouvidoria

- Criação de uma Ouvidoria Consular, como mecanismo de controle e melhoramento do sistema (Consulado-Geral em Frankfurt).
- Ombudsman e questionário de avaliação da qualidade dos serviços consulares (Setor Consular, Embaixada em Lisboa).
- A SGEB deve contar com um sistema permanente para ouvir reclamações, queixas, sugestões de aperfeiçoamento do trabalho etc. (Consulado-Geral em Madri).
- Criação de uma Ouvidoria Consular (Consulado-Geral em Montevideú).
- Criação de inspetoria consular interna e ouvidoria externa (Consulado em Rivera).

Organização (geral)

- Instalação de novos recursos tecnológicos: sistemas de monitoramento das áreas de acesso público, atendimento telefônico, senhas eletrônicas e *software* consular com banco de dados informatizado; ensejar ganhos de eficiência sem qualquer tipo de ônus financeiro, mediante a implantação de métodos e rotinas capazes de reorganizar o trabalho com base em princípios clássicos de administração, como a especialização, o remanejamento de pessoal, o estabelecimento de linhas de produção, avaliações, políticas de incentivos etc. (Consulado-Geral em Nova York).
- Manutenção de controle de qualidade por meio de monitoramento por gravações de imagem nas áreas de recepção de público e de voz na principal mesa telefônica, vinculando esse controle ao sistema de treinamento dos funcionários (Consulado-Geral em Miami).
- Poderia ser criada uma divisão para lidar com atos notariais; assim, a DAC poderia se concentrar em problemas de assistência consular (Consulado-Geral em Madri).
- Terceirização de serviços (Setor Consular, Embaixada em Lisboa).
- Estabelecimento de parâmetros baseados no volume dos serviços consulares prestados e da renda consular, bem como nas peculiares locais de cada posto, como indicadores para uma melhor adequação entre meios e fins (Setor Consular, Embaixada no México).

Treinamento

- O pessoal do quadro permanente teria de ser bem treinado antes de chegar aos postos. Os concursos poderiam ser conduzidos a selecionar pessoal especializado em áreas específicas (Vice-Consulado em Concepción).
- Treinamento dos funcionários locais para melhorar o atendimento ao público e as rotinas de trabalho consular (Setor Consular, Embaixada em Argel).
- Treinamento de todo o pessoal em exercício nos consulados, com especial ênfase nos funcionários locais (Setor Consular, Embaixada em Bruxelas).
- Treinamento específico dos funcionários para tratamento de temas consulares, especialmente com vistas ao atendimento dos interesses nacionais; treinamento especializado dos funcionários que trabalham no setor consular (Consulado-Geral em Bueno Aires).
- Organização de curso de treinamento consular para oficiais de chancelaria removidos ou criação de uma carreira consular à parte (Setor Consular, Embaixada em Caracas).
- Incorporação da matéria no currículo regular do Instituto Rio Branco (Setor Consular, Embaixada em Caracas).
- Reforço no treinamento de funcionários em todas as atividades consulares, no âmbito do CHSE e diretamente nos postos (Consulado-Geral em Ciudad del Este).
- Uma escola de formação e capacitação permanentes ou um posto modelo poderia resolver ou amenizar o grande

déficit de conhecimento nas áreas consular, contábil e de informática (Vice-Consulado em Concepción).

- Time de treinadores para capacitar funcionários na Sere e para integrar missões itinerantes; designação de missões itinerantes de treinamento: será sempre mais eficaz/proveitoso que o funcionário consular tenha a oportunidade de apresentar em seu ambiente de trabalho a prática de suas rotinas, exercício que tende a tornar mais evidente aos treinadores eventual necessidade de ajustes; capacitação/formação, reciclagem e treinamento na matéria consular: a) previsão de atividades continuadas, na Sere, e modalidade intensiva no momento da remoção e b) chamadas a serviço de funcionários que se encontrem no Brasil em férias, afastamentos trimestrais ou idas periódicas, a pedido do chefe do posto, para seguirem curso compacto de habilitação e treinamento; capacitação em idiomas (espanhol e francês) no caso de remoções para postos em que o inglês não seja o idioma comumente falado; previsão de módulo de ensino de técnicas de comunicação e atendimento a público nos cursos de habilitação das categorias de oficial de chancelaria e de assistente de chancelaria; programação de ciclo de palestras das chefias destinado a conscientizar o corpo de funcionários quanto ao empenho do MRE em conferir prioridade ao aperfeiçoamento e à modernização da missão consular, valorizando-a e conformando cultura institucional sintonizada com a responsabilidade acrescida de que se vê investido; formação de oficiais e assistentes de chancelaria para integrar corpo de funcionários consulares

que seriam removidos exclusivamente para repartições consulares (Consulado-Geral em Córdoba).

- Se houver a intenção de ampliar a lotação de funcionários, um dos passos prévios seria o da formação funcional. É possível criar, no âmbito da SGEb, uma especialização em serviços consulares para oficiais e assistentes de chancelaria. Há dois problemas cruciais no atendimento: o primeiro é o do número de funcionários e o segundo, o de treinamento. É preciso aumentar a lotação e, ao mesmo tempo, proporcionar treinamento específico e gratificação para os funcionários que fazem o atendimento ao público (Consulado-Geral em Madri).
- Produção de filmes ou vídeos sobre atendimento de balcão e telefônico, [...] métodos de elaboração de documentos notariais e de viagem segundo os outros sistemas a serem implantados. Esses vídeos estariam acessíveis no (...) Portal Consular; reinclusão do tema consular no programa do Instituto Rio Branco e inclusão dos consulados entre os postos para estágios de final de curso para os alunos; montagem de programa (manual ou CD-rom) para treinamento permanente dos funcionários consulares; treinamento para identificação de fraude em documentos (Setor Consular, Embaixada em Washington).
- Maior especialização de quadros do Serviço Exterior brasileiro para o exercício de funções consulares, com cursos de treinamento consular prévio à assunção de funções (cursos extensivos a funcionários locais) e, na medida do possível, com o estabelecimento de mecanismos

de valorização da carreira dos servidores com experiência consular (Setor Consular, Embaixada no México).

- Adoção de sistema de treinamento e avaliação semestral dos funcionários dos setores consulares (Consulado-Geral em Miami).
- Engajamento dos funcionários locais em reuniões de coordenação consular, consulados itinerantes e debate sobre temas de interesse do serviço consular; realização de cursos de inglês e de português para funcionários locais; inclusão de temas consulares no programa de ensino do Instituto Rio Branco (Consulado-Geral em Montevideú).
- Realização de cursos de treinamento consular para servidores removidos; incorporação de matéria consular no currículo do Instituto Rio Branco e treinamento de diplomatas na área consular; orientações padronizadas e treinamento dos funcionários que vão operar os novos sistemas de processamento e emissão de passaportes, vistos e atos notariais (Consulado-Geral em São Francisco).
- Envio de missões da Sere para formação e aperfeiçoamento dos funcionários locais que atendem ao público (Consulado-Geral no Porto).
- Cursos de treinamento para servidores do quadro do Serviço Exterior, a serem realizados na Sere, dos quais também participariam vice-cônsules; cursos de treinamento para contratados locais, dos quais participariam representantes de consulados localizados em um mesmo país ou em países de uma mesma região, buscando-se, sempre que possível,

certa semelhança no tocante à legislação, quando se tratar de diferentes países (Setor Consular, Embaixada em Moscou).

- Treinamento permanente e específico na remoção e no posto, seja proveniente da Sere, seja em estágios em unidades de maior densidade operacional no país sede (Vice-Consulado em Rio Branco).
- Qualificação profissional (treinamento e habilitação) dos funcionários do quadro e locais; inclusão de curso no Instituto Rio Branco sobre o SCB e estágio profissionalizante no exterior; contínuo treinamento e aperfeiçoamento não só dos funcionários do quadro e locais, mas também das chefias (Consulado em Rivera).
- Treinamento dos funcionários locais, eventualmente em função da ida de funcionário especializado da Sere, com o objetivo de melhorar o atendimento ao público e implementar as rotinas de trabalho consular e programas de informática (Setor Consular, Embaixada em Seul).
- Institucionalizar treinamento para atendimento ao público na ocasião de contratação, na repartição consular, de auxiliar local (Consulado-Geral em Toronto).
- Cursos periódicos de atualização de normas e procedimentos (Embaixada em Viena).

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)

O Ministério das Relações Exteriores é o único órgão do Governo Federal que conta com a carreira de Oficial de Chancelaria, responsável pela análise técnica e pela gestão administrativa indispensáveis ao bom encaminhamento da política externa brasileira.

As monografias que compõem este livro refletem o nível de excelência desses servidores do MRE. Discutindo sobre os mais diversos temas da gestão cotidiana do Itamaraty, os autores das diversas monografias apresentadas fazem prova de sua capacidade técnica e de sua análise crítica frente aos desafios de otimização de procedimentos que a Administração Pública enfrenta constantemente.



www.funag.gov.br

Ministério das
Relações Exteriores